ΚΔΕ: 18 702
ΝΔ= 18 833
Αποδέσμευση 11/2012

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ
ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΟ ΓΝΩΣΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ
«ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»



ΘΕΜΑ ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

Οι εθνικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των νέων μορφών διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Ευάγγελος Γ. Μανουβέλος
ΥΠΟΤΡΟΦΟΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΥΠΟΤΡΟΦΙΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ
«ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ»

ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2009

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Οι εθνικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των νέων μορφών διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Ευάγγελος Γ. Μανουβέλος

Διδάκτορας του τμήματος Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου
Υπότροφος του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών (Ι.Κ.Υ.)
στην ειδίκευση «Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης»

Θέμα Διδακτορικής Διατριβής

Οι εθνικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των νέων μορφών διακυβέρνησης της Ε.Ε.

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Καθηγητής Κωνσταντίνος Στεφάνου

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

1. Καθηγητής Κωνσταντίνος Στεφάνου (Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο)
2. Καθηγητής Στυλιανός Περράκης (Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο)
3. Καθηγήτρια Θεοδώρα Χίου – Μανιατοπούλου (Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο)

ΛΟΙΠΑ ΜΕΛΗ ΕΠΤΑΜΕΛΟΥΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ:

4. Καθηγητής Μιχαήλ Τσινισιζέλης (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών)
5. Αναπλ. Καθηγητής Βασίλειος Χριστιανός (Τμήμα Νομικής, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών)
6. Αναπλ. Καθηγητής Δημήτριος Χρυσοχόου (Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο)
7. Επικ. Καθηγητής Αργύριος Πασσάς (Γενικό Τμήμα Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο)

Ημερομηνία ορισμού θέματος διατριβής: Απόφαση της Γ.Σ.Ε.Σ. της 13ης – 10 – 2004.
Ημερομηνία δημόσιας υποστήριξης της διατριβής: 20η – 10 – 2009.

Υποτροφία του Ιδρύματος Κρατικών Υποτροφιών
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ: Υποτροφιών Εσωτερικού του Ι.Κ.Υ.
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: 2370420297.014.061 «Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης»

Ευάγγελος Γ. Μανουβέλος **(Α.Μ.: 1204Δ007)**

Πτυχίο (Β.Α.) «Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών», Πάντειο Πανεπιστήμιο (Βαθμός: 7,53) – 2002.
Master of Arts (M.A.) στην «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική», Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο (Βαθμός: 8,25) – 2004.
Διδάκτορικό (PhD) στην «Ευρωπαϊκή Πολιτική», Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο (Βαθμός: 9) – 2009.
Υπότροφος του Ι.Κ.Υ. στην ειδίκευση «Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης».

Δήλωση

Η εργασία αυτή είναι πρωτότυπη και εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο για την απόκτηση του Διδακτορικού Διπλώματος «Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών» στο γνωστικό πεδίο «Ευρωπαϊκή Πολιτική» από το Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου. Οι απαιτούμενες αναφορές έχουν γίνει στο κείμενο σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο υλικό χρησιμοποιήθηκε.

Ευάγγελος Μανουβέλος

Αριθμός λέξεων: 72.889[1]

[1] Καταμέτρηση μαζί με τις υποσημειώσεις: 83.231 λέξεις.

Αφιερώνεται στον καθηγητή μου *Κωνσταντίνο Στεφάνου*, οι οποίος τα έντεκα χρόνια των σπουδών μου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, στάθηκε ταυτοχρόνως άξιος καθοδηγητής ανεύρεσης της επιστημονικής γνώσης και μοναδικός άνθρωπος αξιοπρέπειας και ήθους.

Τον ευχαριστώ,
Ευάγγελος Μανουβέλος

Ευχαριστίες

Η συγγραφή της παρούσας διδακτορικής διατριβής ξεκίνησε μετά την ολοκλήρωση των μεταπτυχιακών σπουδών μου στο γνωστικό αντικείμενο της «Ευρωπαϊκής Διοίκησης και Πολιτικής» στα πλαίσια του ΠΜΣ που λειτουργεί το Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου. Σκοπός μου υπήρξε να αποτιμήσω τις συνέπειες που επιφέρουν οι νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Ελπίζω να κατάφερα εκτός από την τεκμηριωμένη ανάπτυξη του θέματος, να αποτυπώσω και τη συναρπαστική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης από ένα μόρφωμα ρυθμιστικού κράτους σε ένα σύστημα πολιτικής διακυβέρνησης.

Πρώτα από όλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή της διατριβής μου, κύριο Κωνσταντίνο Στεφάνου, για την πολύτιμη βοήθειά του σε όλη τη διάρκεια της συνεργασίας μας. Χωρίς την ανεκτίμητη υποστήριξή του, η παρούσα διατριβή δεν θα είχε πραγματοποιηθεί. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να κάνω στη δημοσίευση του καθηγητή μου στην έγκριτη επιθεώρηση *Cahiers de Droit Européen* (Stephanou, A. C. (2006) "La nouvelle gouvernance européenne: bilan et perspectives". Τόμ. 42, No 5 – 6, σσ. 581 – 627), η οποία έδωσε έναυσμα γόνιμων αναζητήσεων και στην παρούσα εργασία.

Ευχαριστώ και τα άλλα δύο μέλη της συμβουλευτικής μου επιτροπής, τον καθηγητή Στυλιανό Περράκη και την καθηγήτρια Θεοδώρα Χίου – Μανιατοπούλου, για τις συμβουλές και τη βοήθειά τους κατά την εκπόνηση της διατριβής μου.

Κατά τη διάρκεια των σπουδών μου, συμμετείχα σε ένα πλήθος παράλληλων δραστηριοτήτων, άμεσα συνδεδεμένων με την υπό εκπόνηση διατριβή. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον καθηγητή Krassimir Nikolov από την *Bulgarian European Community Studies Association* (BECSA) για τη συμμετοχή και φιλοξενία μου στο Doctoral Discussion Forum στην Aula Magna της Σόφιας. Την *Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών* (ΕΠΕΕΣ) για τη συμμετοχή μου στην Ημερίδα Ευρωπαϊκού Προβληματισμού με θέμα: «Η Στρατηγική της Λισσαβόνας σε κρίση». Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον καθηγητή Νικόλαο Γεωργόπουλο από την *Ελληνική Εταιρία Συστημικών Μελετών* (ΕΕΣΜ) για τη συμμετοχή μου στο Εθνικό Συνέδριο με θέμα: «Συστήματα Διαχείρισης Γνώσης και Διακυβέρνησης».

Ευχαριστώ τους καθηγητές Louis Balmond και Joël Rideau από το *Institut du Droit de la Paix et du Développement* του Πανεπιστημίου της Νίκαιας για τη συμμετοχή και φιλοξενία μου στο IV^{ème} Séminaire Doctoral International et Européen. Επιπλέον, ευχαριστώ, τον κύριο Νίκο Γιαννή

από την τριμηνιαία επιθεώρηση *Ευρωπαϊκή Έκφραση* και τον καθηγητή Nathaniel Copsey από το *Journal of Common Market Studies* (JCMS) για τη δημοσίευση εργασιών μου καθώς και κριτικών βιβλίων. Ευχαριστώ την καθηγήτρια Sushkova Yulia Nikolaevna από το *Ogarev Mordovian State University* στο Σαράνσκ της Ρωσικής Ομοσπονδίας, για τη φιλοξενία μου στο Σαράνσκ και τη συνεργασία μας στα πλαίσια του προγράμματος *Tempus – Tacis Bologna Juris JEP_25146_2004* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επιπλέον, ευχαριστώ τον κύριο Ξενοφώντα Γιαταγάνα για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα *EU – CONSENT Constructing European Network*. Τέλος, ευχαριστώ τον καθηγητή Hazel Mackenzie, για την συμπερίληψή μου ως κριτή στο διεθνές επιστημονικό περιοδικό *Journal of Contemporary European Research* (JCER).

Οι διδακτορικές σπουδές μου χρηματοδοτήθηκαν από το *Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών* (I.K.Y.) μετά την επιτυχή συμμετοχή μου σε ειδικούς διαγωνισμούς που διεξήγαγε το I.K.Y. στην ειδίκευση «Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης».

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ 6

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ 8

ΠΕΡΙΛΗΨΗ 12

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ 12

ABSTRACT 13

KEYWORDS 13

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΥΛΗΣ 14

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε. 16

1. ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.: ΤΑΣΕΙΣ, ΟΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ 17

1.1 Εισαγωγη 17
1.2 Οριζοντας τις νεες μορφες διακυβερνησης 17
1.3 Χαρακτηριστικα των νεων μορφων διακυβερνησης 22
1.4 Παραγοντες αναδειξης των νεων μορφων διακυβερνησης 23
1.5 Συγκριση των νεων μορφων διακυβερνησης με το κοινοτικο soft law 26
1.6 Η Ανοιχτη Μεθοδος Συντονισμου: Αποτελεσματικοτητα και δημοκρατικο ελλειμμα 28
1.7 Η ενδιαμεση επανεξεταση της Στρατηγικης της Λισσαβονας: Προς αναζητηση οικονομικης αναπτυξης & απασχολησης 33
1.8 Συμπερασματα 36

2. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε. 38

2.1 Ευρωπαϊκη Διακυβερνηση και Ολοκληρωση: Επιπτωσεις στη συνοχη των εθνικων πολιτικων συστηματων 38
2.2 Απο – εθνικοποιηση του πολιτικου χωρου 39
2.3 Ζητηματα απο την παρεμβαση της ευρωπαϊκης διακυβερνησης στις εθνικες πολιτικες δομες και αρμοδιοτητες 40
2.4 Προσεγγισεις των μορφων διακυβερνησης στην Ε.Ε. 41
2.4.1 Διαμόρφωση πολιτικής: συμμετοχή δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων 44
2.4.2 Άσκηση πολιτικής: δεσμευτικότητα και εφαρμογή πολιτικής 45
2.4.3 Θεσμική προσέγγιση: ιεραρχικό ή αποκεντρωμένο πλαίσιο; 47
2.5 Αμφισβητωντας την καινοτομια των νεων μορφων διακυβερνησης 48
2.6 Τυπολογιες των μορφων διακυβερνησης της Ε.Ε. 49
2.7 Συμπερασματα 55

3. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ 57

3.1 Οι Ευρωπαϊκες Ομαδες Συμφεροντων 58
3.1.1 Εργοδοτικές οργανώσεις: ισχυρές λόγω αρνητικής ολοκλήρωσης 59
3.1.2 Εργατικές οργανώσεις: ανομοιογένεια σε εθνικό επίπεδο 60
3.1.3 Αγροτικές οργανώσεις: με την ορμή της ΚΑΠ 61
3.1.4 Περιβαλλοντικές οργανώσεις: ανάπτυξη σε υπερεθνικό και διεθνές επίπεδο 62
3.1.5 Οργανώσεις καταναλωτών: η πιο ωφελημένη ομάδα της ενιαίας αγοράς 62
3.2 Η επιρροη των ομαδων συμφεροντων στα κοινοτικα οργανα 63
3.2.1 Επιτροπή: ο κυριότερος στόχος των οργανωμένων συμφερόντων 64
3.2.2 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: στο επίκεντρο μετά τη διαδικασία της συναπόφασης 66
3.2.3 Συμβούλιο Υπουργών: επιρροή μέσω των κρατών – μελών 68
3.2.4 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή: υποβαθμισμένος και συμβολικός χαρακτήρας 69
3.3 Οι αρμοδιοτητες της Ε.Κ./Ε.Ε. εναντι των εθνικων αρμοδιοτητων: Συγκρουση εξουσιων και αρμοδιοτητων η συμμετοχικη κυριαρχια; 69
3.4 Συμπερασματα 74

4. ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ: Ο ΔΡΟΜΟΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ 75

4.1 Η ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΒΟΛΟΝΤΑΡΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΥΕΛΙΚΤΩΝ ΜΕΘΟΔΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 76
4.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΟΥΣ ΚΩΔΙΚΕΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΤΟΜΕΑΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ 79
4.3 ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΕΥΕΛΙΞΙΑ: ΔΟΥΡΕΙΟΣ ΙΠΠΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ; 80
4.4 Η ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ 81
4.4.1 Ο εθελοντικός χαρακτήρας των συμφωνιών 82
4.4.2 Οι φορείς σε ευρωπαϊκό επίπεδο 83
4.4.3 Πεδίο εφαρμογής του εργαλείου της αυτορρύθμισης 84
4.4.4 Ο Ρόλος της Επιτροπής στο πεδίο της αυτορρύθμισης. 85
4.4.5 Θέση του εργαλείου της αυτορρύθμισης στην ιεραρχία των πηγών του κοινοτικού δικαίου 87
4.4.6 Κανονιστικά κριτήρια για την υιοθέτηση εργαλείων αυτορρύθμισης 88
4.4.7 Η περίπτωση της αυτορρύθμισης στον τομέα της διαφήμισης 88
4.5 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΣΥΡΡΥΘΜΙΣΗ 89
4.6 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΟΙΧΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ 90
4.7 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 91

5. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ 93

5.1 ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΣΤΗΝ ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ 95
5.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ 96
5.3 ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΜΕ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΔΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ» 97
5.4 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ 98
5.5 Ο ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΩΣ ΜΟΡΦΗ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 99
5.5.1 Υποβολή από την Επιτροπή πρότασης – απόφασης του Συμβουλίου για τα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 137 99
5.5.2 Η μεταφορά της ευρωπαϊκής συμφωνίας ανάλογα με τις διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών – μελών 100
5.6 ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΩΣ ΜΟΡΦΗΣ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 101
5.7 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΤΗΛΕΡΓΑΣΙΑΣ 103
5.8 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: Η ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ Ο ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΝΕΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 104

6. ΣΥΡΡΥΘΜΙΣΗ 107

6.1 Η ΣΥΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ 110
6.2 ΑΝΑΛΥΟΝΤΑΣ ΤΗ ΣΥΡΡΥΘΜΙΣΗ: ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΚΛΑΣΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ 113
6.3 Η ΣΤΑΣΗ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΡΩΝΤΩΝ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΗ ΣΥΡΡΥΘΜΙΣΗ 114
6.4 ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΗΣ ΣΥΡΡΥΘΜΙΣΗΣ: ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΚΑΙ ΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ, ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΧΡΟΝΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΩΔΙΚΕΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ 115
6.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 119

7. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ 121

7.1 ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΔΙΑ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΣΥΝΗΣ 121
7.2 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ 123
7.2.1 Αίτια δημιουργίας 126
7.2.2 Νομική Φύση 128
7.2.3 Πλαίσιο λειτουργίας 129
7.2.4 Λογοδοσία και Έλεγχος 130
7.2.5 Δικτύωση των Ευρωπαϊκών Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών: Συνεργασία με τις αντίστοιχες εθνικές επιτροπές και αρχές 131
7.3 ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ 131
7.3.1 Συνεργασία μεταξύ των Ανεξάρτητων Εθνικών Αρχών 132
7.3.2 Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές 134
7.4 ΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΠΑΡΟΧΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ 135
7.4.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Αξιολόγησης Φαρμάκων (EMEA) 136
7.4.2 Η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA) 136
7.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΤΡΙΓΜΟΙ ΣΤΟ ΚΑΘΕΤΟ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ 137

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΠΕΔΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 140

8. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΙΕΡΑΡΧΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΙΝΗΤΡΩΝ 141

8.1 Η Δεσμη Ολοκληρωμενων Κατευθυντηριων Γραμμων 141
8.2 Κριτηρια ενταξης στην Ευρωζωνη 142
8.3 Το Συμφωνο Σταθεροτητας και Αναπτυξης 143
8.4 Εξασφαλιση της συνοχης της οικονομικης πολιτικης 143
8.5 Συμπερασματα: Προς μια νεα ευρωπαϊκη οικονομικη διακυβερνηση 144

9. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ 146

9.1 Ομοιομορφια των κανονων για τον ΦΠΑ 147
9.2 Ελαστικοι ελαχιστοι συντελεστες 148
9.3 Φορολογικος ανταγωνισμος: race to the bottom; 149
9.4 Αποτιμηση της δημιουργιας ενος ενιαιου ευρωπαϊκου φορολογικου χωρου 150

10. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΚΛΑΣΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ 153

10.1 Αμφισβητηση κοινοτικης αρμοδιοτητας 154
10.2 Ορια της κλασικης κοινοτικης μεθοδου 156
10.3 Η νεα προσεγγιση 157
10.4 Στρατηγικη της Λισσαβονας: Περιβαλλοντικη διασταση της αειφοριας & Ανοιχτη Μεθοδος Συντονισμου 159
10.5 Αποτιμηση των νεων μορφων διακυβερνησης στην περιβαλλοντικη πολιτικη 161

11. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΑΝΟΙΧΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΚΛΑΣΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ 164

11.1 Η Ευρωπαϊκη στρατηγικη για την απασχολη 166
11.2 Η ατζεντα κοινωνικης πολιτικης 167
11.3 Ελαχιστα προτυπα για ολους 168
11.4 Κοινωνικη ενσωματωση και κοινωνικη προστασια 169
11.5 Αποτιμηση των νεων μορφων διακυβερνησης στην κοινωνικη πολιτικη 170

12. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ: ΑΝΟΙΧΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ 173

12.1 Ευρωπαϊκος Χωρος Ερευνας 174
12.2 Χρηματοδοτηση και ερευνητικες προτεραιοτητες για το 2007-2013 175
12.3 Αποτιμηση της Ανοιχτης Μεθοδου Συντονισμου στην Πολιτικη Ερευνας και Καινοτομιας 177

13. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ: ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ – ΜΕΛΗ; 179

13.1 Αναπτυξη υπερεθνικης εκπαιδευτικης πολιτικης 179
13.2 Ανεπαρκεια των εθνικων στρατηγικων 181
13.3 Σημεια τριβης κοινοτικων – εθνικων αρμοδιοτητων: Αναγνωριση επαγγελματικων δικαιωματων διπλωματων κολεγιων 184
13.4 Συμπερασματα: Διαβρωση των εθνικων αρμοδιοτητων στο πεδιο της εκπαιδευσης 186

14. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΥΓΕΙΑΣ: ΟΤΑΝ Η Ε.Ε. ΖΗΤΑΕΙ ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΤΑ ΚΡΑΤΗ – ΜΕΛΗ 189

14.1 Βασικες αρχες πολιτικης στο πεδιο της υγειας 189
14.2 Βασικοι στοχοι πολιτικης 191
14.3 Κινητικοτητα των ασθενων στην Ε.Ε. 192
14.3.1 Η νομολογία του ΔΕΚ απέναντι στις εθνικές αρμοδιότητες 194
14.3.2 Διαφορετικά είδη διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης 196
14.3.3 Σχέση της κοινοτικής δράσης με τους γενικούς στόχους των συστημάτων υγείας 197
14.3.4 Φύση και αντίκτυπος της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης 199
14.3.4.1. Ελάχιστες απαιτήσεις ενημέρωσης και αποσαφήνισης ώστε να καταστεί δυνατή η διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη 200
14.3.4.2 Προσδιορισμός των αρμόδιων αρχών και των αρμοδιοτήτων τους 200
14.3.4.3. Αξιώσεις αποζημίωσης που απορρέουν από διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη 201
14.3.4.4 Εξασφάλιση μιας ισόρροπης υγειονομικής περίθαλψης με πρόσβαση για όλους 201
14.3.4.5. Παροχή στήριξης στα κράτη – μέλη 202
14.4 Συμπερασματα: Με ποιους τροπους επιδρα η ευρωπαϊκη δραση στα συστηματα υγειας των κρατων – μελων 203

ΕΠΙΛΟΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ: ΑΞΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ 205

15. Ο ΔΡΟΜΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΙΣ ΝΕΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 206

16. ΠΩΣ ΕΠΗΡΕΑΖΟΝΤΑΙ ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ; 213

16.1 Κοινοι στοχοι η Εθνικες προτιμησεις; Ποιες ειναι οι προϋποθεσεις συμβιβασμου; 213
16.2 Εκτιμηση της δυνατοτητας πολιτικης συγκλισης των νεων μορφων διακυβερνησης 215
16.2.1 Απλό benchmarking και/ή συστάσεις 216
16.2.2 Εθελοντικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών 217
16.2.3 Εθελοντικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών & διαρθρωτική διαδικασία συνεργασίας 218
16.2.4 Νομικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι (πρόστιμα μη – συμμόρφωσης) & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών & διαρθρωτική διαδικασία συνεργασίας 219
16.2.5 Νομικά δεσμευτικοί κανονισμοί 221
16.3 Οι εθνικες αρμοδιοτητες κατω απο το φως των νεων μορφων διακυβερνησης: η λογικη της πολιτικης συγκλισης και η διαδικασια μαθησης 222
16.4 Συμπερασματα 226

17. ΠΗΓΕΣ 231

17.1 Πρωτογενεις Πηγες 231
17.1.1 Κανονισμοί – Οδηγίες 231
17.1.2 Ανακοινώσεις 231
17.1.3 Ψηφίσματα 232
17.1.4 Λοιπά Έγγραφα 233
17.2 Ελληνικη Βιβλιογραφια – Αρθρογραφια 233
17.3 Ξενογλωσση Βιβλιογραφια – Αρθρογραφια 236
17.4 Διαδικτυακοι τοποι 249

Περίληψη

Οι νέες μορφές διακυβέρνησης, που βασίζονται περισσότερο στην εθελοντική συμμετοχή των κρατών – μελών, παρά στην κλασική κοινοτική μέθοδο, έχουν αποκτήσει ιδιαίτερη βαρύτητα στην Ε.Ε. Τα ερωτήματα που ανακύπτουν όμως είναι αρκετά και σημαντικά: Μπορούν οι νέες μορφές διακυβέρνησης να προσφέρουν μια αξιόπιστη λύση στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα η παραγωγή πολιτικής στην Ε.Ε.; Ο συντονισμός σύμφωνα με ποσοτικούς δείκτες, μπορεί να οδηγήσει σε αποδοτικότερους κανόνες και σε περισσότερες ευκαιρίες πολιτικής συμμετοχής; Είναι τελικά εφικτή η συνύπαρξη εθελοντικών μορφών διακυβέρνησης από τη μια και υποχρεωτικού κοινοτικού δικαίου από την άλλη; Τελικά, πόσο μεταβάλλονται οι εθνικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των νέων μορφών διακυβέρνησης;

Οι νέες προκλήσεις που κλήθηκε να αντιμετωπίσει η Ε.Ε. έκαναν τους πολιτικούς δρώντες να υιοθετήσουν τις νέες μορφές διακυβέρνησης, ως τις πιο ενδεδειγμένες μεθόδους διαμόρφωσης πολιτικής σε συγκεκριμένα πεδία. Αυτό συμβαίνει μιας και οι νέες μορφές διακυβέρνησης επιτρέπουν τη συνεργασία και το συντονισμό των εθνικών πολιτικών προς κοινούς στόχους, ενώ ταυτοχρόνως διατηρούν την αυτονομία και την ετερότητα κάθε κράτους – μέλους. Βασικό αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας είναι η κατανόηση της μετεξέλιξης των εθνικών αρμοδιοτήτων στον καινούργιο χώρο πολιτικής που δημιούργησαν οι νέες μορφές διακυβέρνησης: έναν χώρο συνεργασίας και πολιτικής σύγκλισης πάνω σε κοινούς στόχους. Παρόλα αυτά, η πολιτική σύγκλιση μέσω μη – νομοθετικών εργαλείων αποτελεί ένα περίπλοκο συμπεριφορικό φαινόμενο, η ερμηνεία του οποίου εδράζεται σε έναν συνδυασμό εθνικών και υπερεθνικών παραγόντων.

Στο πλαίσιο αυτό αναλύονται οι διαφορετικοί βαθμοί πολιτικής σύγκλισης των νέων μορφών διακυβέρνησης καθώς και οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες, είναι λογικό για τους πολιτικούς δρώντες να αποδεχθούν τις συγκεκριμένες μεταφορές πολιτικών των νέων μορφών διακυβέρνησης όταν απουσιάζει η νομική δέσμευση. Μεγάλη βαρύτητα έχουν οι παράγοντες που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των εθνικών πολιτικών δρώντων: το εθνικό συμφέρον, η σπουδαιότητα της εκάστοτε πολιτικής, η αναγκαιότητα της πολιτικής σύγκλισης και το πολιτικό κόστος που συνεπάγεται η πολιτική αλλαγή.

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΟ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ

Λέξεις κλειδιά

Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού, Εθνικές αρμοδιότητες, Κοινοτική Μέθοδος, Νέες Μορφές Διακυβέρνησης, Νομοθετική ευελιξία, Πολιτική σύγκλιση.

Abstract

The emergence in the European Union of new modes of governance such as the Open Method of Coordination has produced an enormous literature. The new challenges facing the EU, such as those envisaged by the Lisbon Strategy, have led policy makers to adopt experimental, new modes of governance as the standard mode of policy making in certain policy areas. This is because new modes of governance allow in principle for the coordination and steering of national policies towards common EU objectives, while also respecting the autonomy and diversity of each member state. The key factor to study, has thus become the behavior of member states in the space created by these new modes: the extent to which member states effectively make their policies converge on common goals.

My position is that theoretical and empirical research into new modes of governance and the voluntary adoption of policies need to move beyond normative preoccupations and reconsider the importance of the fundamental factors that drive the behavior of national policy – makers. These include national interest, the rationality and utility of policy transfer, the political salience of policy areas and domestic costs of policy change. Simple solutions are not available for enhancing the utility of new modes of governance such as the OMC.

Increasing levels of participation and therefore the formal quality of deliberation in such processes, or politicizing the OMC, as the normative literature has strongly advocated, will not necessarily have any effect in themselves on policy delivery and outcomes or even add to the political saliency of the method. Nor will a formal institutionalization of such procedures, either by giving them a stronger Treaty – base or by sanctifying them in the European Constitution. Success actually depends on a complex combination of material and non – material conditions which are unlikely to be present in all policy areas, in all member – states or at all times. The creation of the OMC at the turn of the century was in part motivated by the will to downsize the task of the European institutions. Yet, they appear to have retained an important influence, albeit different from that under the Community Method.

Keywords

New Governance, Open Method of Coordination, Policy learning, Policy Diffusion, Deliberative democracy, Community Method.

Επισκόπηση ύλης

Η διατριβή αναπτύσσεται σε δύο διακριτά μέρη: το πρώτο μέρος τιτλοφορείται «Νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ε.Ε.» και το δεύτερο μέρος «Πεδία πολιτικής και εφαρμογές των νέων μορφών διακυβέρνησης». Το πρώτο μέρος αποτελείται από οκτώ κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο *«Νέες Μορφές Διακυβέρνησης: Τάσεις, Όρια και Προοπτικές»* ορίζονται οι νέες μορφές διακυβέρνησης και δίνονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους καθώς και οι παράγοντες ανάδειξής τους. Γίνεται σύγκρισή τους με το κοινοτικό soft law και παρουσιάζεται αναλυτικότερα η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού, που αποτελεί και τη βασικότερη νέα μορφή διακυβέρνησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο *«Προς μια τυπολογία των μορφών διακυβέρνησης στην Ε.Ε.»* επιχειρείται μια αποτίμηση των επιπτώσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στη συνοχή των εθνικών πολιτικών συστημάτων. Γίνεται έτσι λόγος για ζητήματα από – εθνικοποίησης του πολιτικού χώρου των κρατών – μελών και επιχειρείται η σύνταξη μιας τυπολογίας των μορφών διακυβέρνησης της Ε.Ε., τόσο της κλασικής κοινοτικής μεθόδου όσο και των νέων μορφών διακυβέρνησης.

Στο τρίτο κεφάλαιο *«Οργάνωση συμφερόντων στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και εθνικές αρμοδιότητες»* αναλύονται οι αρμοδιότητες της Ε.Κ./Ε.Ε. έναντι των εθνικών αρμοδιοτήτων και διερευνάται το ερώτημα κατά πόσο έχουμε σύγκρουση εξουσιών και αρμοδιοτήτων ή συμμετοχική κυριαρχία. Στα κεφάλαια τέσσερα έως και οκτώ αναλύονται διαδοχικά (πέραν της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού) τα εργαλεία των νέων μορφών διακυβέρνησης και οι επιπτώσεις τους στις εθνικές αρμοδιότητες: στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται η αυτορρύθμιση, στο πέμπτο ο κοινωνικός διάλογος, στο έκτο η συρρύθμιση και στο έβδομο οι ανεξάρτητες αρχές και οι οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης.

Το δεύτερο μέρος που τιτλοφορείται «Πεδία πολιτικής και εφαρμογές των νέων μορφών διακυβέρνησης» αποτελείται από εννέα κεφάλαια όπου αναπτύσσονται διαδοχικά πεδία πολιτικής με εφαρμογές των νέων μορφών διακυβέρνησης. Στο όγδοο κεφάλαιο αναλύεται η οικονομική και νομισματική πολιτική, στο ένατο η φορολογική πολιτική, στο δέκατο η περιβαλλοντική πολιτική, στο ενδέκατο η πολιτική απασχόλησης, στο δωδέκατο η πολιτική έρευνας και καινοτομίας, στο δέκατο τρίτο η εκπαιδευτική πολιτική και στο δέκατο τέταρτο η πολιτική υγείας. Στα δύο τελευταία κεφάλαια αναπτύσσονται αναλυτικότερα ως περιπτωσιολογικές μελέτες: στην εκπαιδευτική πολιτική η αναγνώριση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των διπλωμάτων κολεγίων στην Ελλάδα και στην πολιτική υγείας η περίπτωση της κινητικότητας των ασθενών.

Στο επιλογικό μέρος δίνονται οι αξιολογικές παρατηρήσεις της διατριβής σε δύο κεφάλαια. Ειδικότερα, στο δέκατο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της πορείας της Ε.Ε.

από ένα μόρφωμα ρυθμιστικού κράτους σε ένα πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης που κάνει χρήση των εργαλείων των νέων μορφών διακυβέρνησης. Στο δέκατο έκτο κεφάλαιο συνοψίζονται οι επιδράσεις που έχουν δεχτεί οι εθνικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των νέων μορφών διακυβέρνησης. Ειδικότερα αναλύονται οι προϋποθέσεις συμβιβασμού μεταξύ των ιδιαίτερων συμφερόντων κάθε κράτους – μέλους και των κοινών στόχων για όλα τα κράτη – μέλη, που θέτουν οι νέες μορφές διακυβέρνησης.

Πρώτο Μέρος: Νέες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ε.Ε.

1. Νέες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ε.Ε.: Τάσεις, Ορια και Προοπτικές

1.1 Εισαγωγή

Την τελευταία δεκαετία παρατηρείται μια μετατόπιση της έρευνας από την ανάλυση της διαδικασίας ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας – Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Κ./Ε.Ε.) στην ανάλυση της ως συστήματος διακυβέρνησης. Το κεντρικό αντικείμενο είναι η λειτουργία της Ε.Κ./Ε.Ε. ως συστήματος διαμόρφωσης κανόνων και παραγωγής πολιτικής. Αναπόφευκτα τα ζητήματα που αναδύονται είναι αυτά που συνοδεύουν την ανάλυση οποιουδήποτε πολιτικού συστήματος: η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατική νομιμοποίηση. Οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν την απάντηση της Ε.Κ./Ε.Ε., ως πολιτικού συστήματος, σε αυτά τα δύο καίρια ζητήματα. Μπορούν όμως πράγματι οι νέες μορφές διακυβέρνησης να δώσουν μια αξιόπιστη λύση στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα η Ε.Κ./Ε.Ε. ως σύστημα διακυβέρνησης;

Στο παρόν κεφάλαιο, αφού οριστούν οι νέες μορφές διακυβέρνησης και κατηγοριοποιηθούν ανάλογα με τη θέση τους απέναντι στην κλασική Κοινοτική Μέθοδο, θα παρουσιαστούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, που τις διαφοροποιούν από τις κλασικές μεθόδους, καθώς και οι παράγοντες που συντέλεσαν στην ανάδειξή τους. Στη συνέχεια θα γίνει σύγκριση μεταξύ των νέων μορφών διακυβέρνησης και του κοινοτικού soft law, του οποίου αποτελούν μετεξέλιξη, προκειμένου να αναδειχθούν τα καινούργια στοιχεία που εισάγουν στην παραγωγή πολιτικής. Τέλος, αφού εξεταστούν η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού, η σημαντικότερη νέα μορφή διακυβέρνησης, και η αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, θα παρουσιαστούν τα συμπεράσματα σχετικά με την προσφορά ή όχι των νέων μορφών διακυβέρνησης στο σύστημα διακυβέρνησης της Ένωσης.

1.2 Ορίζοντας τις νέες μορφές διακυβέρνησης

Οι νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ε.Κ./Ε.Ε. εισάγουν καινούργια στοιχεία πολιτικών κανόνων, διαδικασιών και συμπεριφορών τόσο στα πλαίσια της κλασικής Κοινοτικής Μεθόδου όσο και εκτός των πλαισίων αυτής. Σύμφωνα με την κλασική Κοινοτική Μέθοδο, η Επιτροπή είναι η μόνη που κάνει νομοθετικές προτάσεις και προτάσεις πολιτικής, ενώ οι νομοθετικές και

δημοσιονομικές πράξεις θεσπίζονται από το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (COM 2001, 10). Η ανεξαρτησία της Επιτροπής ενισχύει την ικανότητά της να εκτελεί τις πολιτικές, να ενεργεί ως θεματοφύλακας της συνθήκης και να εκπροσωπεί την Κοινότητα στις διεθνείς διαπραγματεύσεις. Η χρήση της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της Κοινοτικής Μεθόδου, ενώ ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου είναι να εγγυάται την τήρηση του κράτους δικαίου στην Ένωση.

Θεωρώντας την κλασική Κοινοτική Μέθοδο ως βάση ανάλυσης, διακρίνονται δύο κύριες κατηγορίες των νέων μορφών διακυβέρνησης (Διάγραμμα 1): η πρώτη αφορά εναλλακτικές μορφές διακυβέρνησης *μέσα στα πλαίσια* της Κοινοτικής Μεθόδου, ενώ η δεύτερη αφορά εναλλακτικές μορφές διακυβέρνησης *έξω από το πλαίσιο* της Κοινοτικής Μεθόδου[2]. Στην πρώτη κατηγορία επομένως περιλαμβάνονται μορφές διακυβέρνησης που αν και χρησιμοποιούν τα περισσότερα στοιχεία της Κοινοτικής Μεθόδου, είτε τα αναπροσαρμόζουν είτε καταλήγουν σε διαφορετικά αποτελέσματα. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται η επιτροπολογία, η νομοθετική ευελιξία και η διευρυμένη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στην παραγωγή πολιτικής.

Η *επιτροπολογία* αποτελεί μια ξεκάθαρη διαφοροποίηση και αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Κοινοτικής Μεθόδου: ισχυρότερος έλεγχος του Συμβουλίου επί της Επιτροπής κατά την άσκηση των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων. Αυτό επιτυγχάνεται με την εγκαθίδρυση συστήματος επιτροπών, που αποτελούνται από αντιπροσώπους των κρατών – μελών και στις οποίες η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να υποβάλει τα σχέδια των εκτελεστικών πράξεων που προτίθεται να θεσπίσει[3]. Προβλέπονται τρία είδη επιτροπών και κατά συνέπεια τρεις διαδικασίες θέσπισης εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή: της συμβουλευτικής επιτροπής, της επιτροπής διαχείρισης και της κανονιστικής επιτροπής. Στην τελευταία διαδικασία, η θέση της Επιτροπής είναι ασθενέστερη σε σχέση με τη διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης, ενώ στη διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής καλείται αλλά δεν υποχρεώνεται να λάβει υπόψη της τη γνώμη της αντίστοιχης επιτροπής. Συνεπώς, στους διάφορους σχηματισμούς της επιτροπολογίας παρατηρούνται διαφορετικές σχέσεις εξουσίας μεταξύ των κύριων εμπλεκόμενων δρώντων: της Επιτροπής, του Συμβουλίου και των επιτροπών.

[2] Scott, J. και Trubek, M. D. (2002) "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 1 – 29.

[3] Χρυσομάλλης, Μ. (2001) «Οι Κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ), σσ. 291 – 293 και Franchino, F. (2002) "Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 9, No. 5, σσ. 731 – 762.



Διάγραμμα 1: Κατηγοριοποίηση των νέων μορφών διακυβέρνησης της Ε.Κ./Ε.Ε.

Η *νομοθετική ευελιξία* στα πλαίσια της κλασικής Κοινοτικής Μεθόδου αφορά διαδικασίες που χρησιμοποιώντας τις κλασικές διαδικασίες θέσπισης νομοθετικών πράξεων (διαβούλευση, συνεργασία, συναπόφαση), καταλήγουν σε μη δεσμευτικές νόρμες (soft law) ή σε Οδηγίες με ευρύ φάσμα ευελιξίας[4]. Η χρησιμοποίηση ολοένα μεγαλύτερου αριθμού Οδηγιών, παρέχει στα κράτη – μέλη την ευελιξία να επιλέξουν τα κατάλληλα μέσα και τις μεθόδους στο εσωτερικό τους δίκαιο προκειμένου να κάνουν εφικτή την πραγματοποίηση των πράξεων αυτών στην εθνική έννομη τάξη. Όμως, αυτή η ευχέρεια που προσφέρεται στα κράτη – μέλη, συναντά διαδικαστικούς περιορισμούς από το κοινοτικό επίπεδο μιας και τίθενται υποχρεώσεις αναφοράς της προόδου εφαρμογής των πράξεων, ζητήματα διαφάνειας καθώς και παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών από το κοινοτικό στο εθνικό επίπεδο[5]. Άλλωστε, πάγια νομολογία του ΔΕΚ θεωρεί πως η μη έγκαιρη λήψη μέτρων προσαρμογής στο εσωτερικό δίκαιο, δεν εμποδίζει την ισχύ και την επίκληση από μέρους των ιδιωτών του περιεχομένου των Οδηγιών στο κοινοτικό και στα εσωτερικά δικαστήρια.

Η τελευταία περίπτωση νέας μορφής διακυβέρνησης στα πλαίσια της κλασικής Κοινοτικής Μεθόδου, αφορά τη *διεύρυνση των εμπλεκόμενων δρώντων* στην προετοιμασία των κοινοτικών πράξεων. Ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μιας συνεχής διεύρυνση του ρόλου της

[4] De Búrca, G. (2003) "The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union", *European Law Review* 28. Διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/deburca.pdf.
[5] De Búrca, G. και Scott, J. (2000) *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility* (London: Hart Publishing), σσ. 123 – 127.

κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης κοινοτικής πολιτικής. Ήδη από το 2001 η Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση διατεινόταν ότι:

> Η κοινωνία των πολιτών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προβολή των ανησυχιών του πολίτη και την παροχή υπηρεσιών που εξυπηρετούν τις ανάγκες του λαού... Η Επιτροπή διαβουλεύεται ήδη με τα ενδιαφερόμενα μέρη (ΟΚΕ, Επιτροπή των Περιφερειών) και με διάφορα μέσα, όπως Πράσινα και Λευκά Βιβλία, ανακοινώσεις, συμβουλευτικές επιτροπές, ελεγκτικές μονάδες επιχειρήσεων και ειδικές διαβουλεύσεις. Επί πλέον, η Επιτροπή αναπτύσσει τη διαβούλευση σε απευθείας σύνδεση, με την πρωτοβουλία για τη διαδραστική χάραξη πολιτικών... Συμμετοχή δεν σημαίνει παραπομπή της διαμαρτυρίας στα θεσμικά όργανα. Σημαίνει ουσιαστικότερη διαμόρφωση πολιτικής βάσει έγκαιρων διαβουλεύσεων και παρελθούσας πείρας (COM 2001, 17 – 18).

Παρόλα αυτά, η πρακτική δεν ξεπέρασε ποτέ την κλασική Κοινοτική Μέθοδο, αφού η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων εξασφαλίζεται μόνο με πρωτοβουλία κάποιου κοινοτικού οργάνου, και ο ρόλος τους παραμένει απλώς συμβουλευτικός χωρίς θέση ευθύνης στη διαδικασία απόφασης. Η περίπτωση της περιβαλλοντικής προστασίας είναι χαρακτηριστική: μόνο όταν θεσμοθετήθηκε το Συμβουλευτικό Φόρουμ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη δόθηκε κάποια δίοδος συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων[6]. Με την Απόφαση 466/2002 για το νέο πρόγραμμα προώθησης των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται για την προστασία του περιβάλλοντος, επιχειρείται να προαχθεί η συστηματική συμμετοχή των ΜΚΟ στη διαδικασία εκπόνησης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας. Όμως, αν και στην περιβαλλοντική πολιτική η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων έχει προχωρήσει περισσότερο σε σχέση με άλλους τομείς, είναι απαραίτητο να γίνουν περισσότερα βήματα (εναλλαγή δικαιούχων ΜΚΟ, συστηματική συμμετοχή τους στη χάραξη πολιτικής κ.α.).

Την δεύτερη κατηγορία των νέων μορφών διακυβέρνησης αποτελούν όσες βρίσκονται εκτός του πλαισίου της κλασικής Κοινοτικής Μεθόδου, δηλαδή όσες ουσιαστικά είναι εναλλακτικές μορφές στην ίδια την Κοινοτική Μέθοδο και δεν προέρχονται από κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ), ο κοινωνικός διάλογος και οι σχέσεις που αναπτύσσονται στα πλαίσια της διαρθρωτικής χρηματοδότησης.

Σε αντίθεση με την Κοινοτική Μέθοδο που είναι σχεδιασμένη να παράγει δίκαιο σε κοινοτικό επίπεδο, η *ΑΜΣ* στοχεύει να εναρμονίσει τις δράσεις των κρατών – μελών στα πεδία πολιτικής στα οποία ισχύει και να δημιουργήσει εκείνες τις προϋποθέσεις κοινής μάθησης μεταξύ των μελών, που

[6] Lenschow, A. (2002) "New Regulatory Approaches in 'Greening' EU Policies". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 95 – 112.

θα οδηγήσουν σε κάποιο βαθμό εθελοντικής σύγκλισης των εθνικών πολιτικών[7]. Στα πλαίσια της ΑΜΣ τα κράτη – μέλη συμφωνούν σε κάποιους πολιτικούς στόχους, τους οποίους όμως είναι ελεύθερα να πραγματοποιήσουν σύμφωνα με τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά καθενός. Η ΑΜΣ αποτελεί τη σημαντικότερη νέα μορφή διακυβέρνησης στην Ε.Κ./Ε.Ε.

Ο *κοινωνικός διάλογος*, θεσμοθετημένος από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, επιτρέπει στους αναγνωρισμένους εκπροσώπους εργοδοτών και εργαζομένων να συμμετέχουν σε κοινές εθελοντικές συμφωνίες, οι οποίες αναγνωρίζονται αργότερα ως Οδηγίες από το Συμβούλιο. Συνεπώς, ο κοινωνικός διάλογος διαφοροποιείται από την Κοινοτική Μέθοδο μόνο ως προς τις εισροές, καθώς ως προς τις εκροές δίνουν ίδια αποτελέσματα[8]. Αυτό συμβαίνει αφού στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου η νομοθετική πρωτοβουλία βρίσκεται στα χέρια των κοινωνικών εταίρων και όχι της Επιτροπής, ενώ το τελικό του αποτέλεσμα, όπως και στην Κοινοτική Μέθοδο, είναι η Οδηγία.

Τελευταία μορφή διακυβέρνησης εκτός πλαισίου Κοινοτικής Μεθόδου, αποτελούν οι επιτροπές που δημιουργούνται για τον χρηματοδοτικό έλεγχο των *διαρθρωτικών ταμείων*. Οι επιτροπές αυτές είναι εξουσιοδοτημένες να επιλέγουν τα έργα που θα λάβουν κοινοτική ενίσχυση. Αποτελούνται όχι μόνο από εκπροσώπους της Επιτροπής και των ενδιαφερόμενων κρατών – μελών, αλλά και από υπό – εθνικούς δρώντες που ορίζονται όμως από τα κράτη – μέλη. Τέτοιοι είναι εκπρόσωποι των περιφερειακών και τοπικών αρχών, οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι κ.α. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι ότι αν και η μέθοδος βασίζεται θεωρητικά στην ανάδειξη μιας πολυεπίπεδης και πολυεστιακής μορφής διακυβέρνησης[9], παραμένει εγκλωβισμένη στη συνήθη πολιτική πρακτική του κράτους – μέλους χωρίς να κομίζει καινούργιες διαδικασίες μάθησης για τους εμπλεκόμενους δρώντες.

Στη συνέχεια του πρώτου μέρους της διατριβής, γίνεται εκτενής ανάπτυξη των κυριότερων εργαλείων των νέων μορφών διακυβέρνησης πέραν της ΑΜΣ. Ειδικότερα αναπτύσσονται διαδοχικά η *αυτορρύθμιση*, ο *κοινωνικός διάλογος*, η *συρρύθμιση* και οι *ανεξάρτητες αρχές και οργανισμοί επιστημονικής στήριξης*.

[7] Rodrigues, M. J. (2001) "The Open Method of Co – ordination as a new governance tool". *Europa Europe*, Special Issue, No. 2 – 3, Fondazione Istituto Gramsci, Rome.

[8] Zeitlin, J. (2005) "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?". *European Governance Papers*, No. C-05-04, May 2005, σελ. 8 – 10. Διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf.

[9] Kaiser, R. και Prange, H. (2004) "Managing diversity in a system of multi – level governance". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 249 – 266.

1.3 Χαρακτηριστικά των νέων μορφών διακυβέρνησης

Οι μηχανισμοί των νέων μορφών διακυβέρνησης μοιράζονται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (Διάγραμμα 2) τα οποία τις διαφοροποιούν από τις κλασικές μεθόδους θέσπισης νομοθετικών και εκτελεστικών πράξεων[10]. Αρχικά λοιπόν, *διευρύνουν τον αριθμό των συμμετεχόντων* στις διαδικασίες παραγωγής πολιτικής, προσεγγίζοντας πλέον τις τελευταίες όχι ως αποκλειστικό έργο αυτόνομων νομοθετών, αλλά ως μια από κοινού διαδικασία επίλυσης προβλημάτων μεταξύ των κυβερνήσεων, των κοινωνικών εταίρων και του ιδιωτικού τομέα.



Διάγραμμα 2: Χαρακτηριστικά των νέων μορφών διακυβέρνησης

Επιπλέον, οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποδέχονται την αναγκαιότητα εναρμόνισης των δρώντων τόσο σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης όσο και μεταξύ των κυβερνήσεων και του ιδιωτικού τομέα. Αυτό σημαίνει ότι μέσω της *πολυεπίπεδης ολοκλήρωσης*, οι νέοι μηχανισμοί υπόσχονται να διευκολύνουν το διάλογο και τη συνεργασία μεταξύ των δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (ευρωπαϊκό, εθνικό, υπό – εθνικές περιφέρειες, τοπικό)[11]. Αποδέχονται με αυτό τον τρόπο την *ποικιλομορφία* των εθνικών συστημάτων και επιδιώκουν μέσω της *αποκέντρωσης*

[10] Scott, J. και Trubek, M. D. (2002) "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 1 – 29 και Bartolini, S. (2004) *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation state and European Union* (Oxford: Oxford University Press).

[11] Kaiser, R. και Prange, H. (2002) "A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi – level Governance System". *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 6, No. 18, 2002, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm.

των λειτουργιών, να αφήσουν την τελική απόφαση εφαρμογής κάποιας πολιτικής, στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο εξουσίας. Για αυτό το λόγο, πολλοί μηχανισμοί των νέων μορφών διακυβέρνησης, είναι περισσότερο σχεδιασμένοι προκειμένου να υποστηρίξουν τη συνεργασία μεταξύ των κρατών – μελών παρά να δημιουργήσουν μια ομοιόμορφη πολιτική της Ένωσης.

Ο *βαθμός δεσμευτικότητας* ποικίλει από τομέα σε τομέα, ανάλογα με το πόσο ισχυρός ή αδύναμος είναι ο συντονισμός των κρατών – μελών στο συγκεκριμένο τομέα. Η υποχρεωτικότητα της νέας διακυβέρνησης προέρχεται περισσότερο από την πίεση που ασκούν τα κράτη – μέλη μεταξύ τους, προκειμένου να βρεθούν αποδεκτές λύσεις για 27 διαφορετικά θεσμικά πλαίσια, παρά από τη νομική βάση των πράξεων, όπως συνέβαινε στην κλασική Κοινοτική Μέθοδο[12]. Έτσι, η δεσμευτικότητα χρησιμοποιείται τόσο για να βελτιώσει τις διαδικασίες επίλυσης των εξεταζόμενων ζητημάτων, όσο και για να προσφέρει κάποιο βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Τέλος, η *διαδικασία μάθησης* και η *ευελιξία* αποτελούν δύο σημαντικά χαρακτηριστικά των νέων μορφών διακυβέρνησης. Ειδικότερα, βασίζονται λιγότερο σε hard law διατάξεις και επίσημους κανόνες και περισσότερο σε ευέλικτες και αναθεωρήσιμες κατευθυντήριες γραμμές ή σε άλλες μορφές soft law. Με αυτό τον τρόπο προσαρμόζονται ευκολότερα στην ποικιλομορφία, είναι ανεκτικότερες σε εναλλακτικές προσεγγίσεις επίλυσης των προβλημάτων, και αναθεωρούν γρηγορότερα τα δεδομένα και τις στρατηγικές τους υπό το φως της εξελισσόμενης γνώσης[13]. Η παραγωγή γνώσης γίνεται ευκολότερα στις νέες μορφές διακυβέρνησης μέσω του πειραματισμού νέων πολιτικών και του συλλογικού ελέγχου, του benchmarking (ικανοποίηση ποσοτικών κριτηρίων) και της επίσημης ή ανεπίσημης ανταλλαγής των αποτελεσμάτων και των καλύτερων πρακτικών μεταξύ των κρατών – μελών.

1.4 Παράγοντες ανάδειξης των νέων μορφών διακυβέρνησης

Οι νέες μορφές διακυβέρνησης αναδείχθηκαν τόσο από το συνδυασμό των διευρυνόμενων αναγκών της Ένωσης όσο και από την εμφάνιση των νεότερων μηχανισμών παραγωγής πολιτικής ιδιαίτερα τη δεκαετία του '90 (Διάγραμμα 3). Έτσι, η νέα διακυβέρνηση καλείται να αντιμετωπίσει *πολύπλοκα προβλήματα* κάτω από συνθήκες έντονης αβεβαιότητας. Παρόμοιες καταστάσεις αντιμετώπισε και η κλασική Κοινοτική Μέθοδος με την απελευθέρωση των αγορών στα πλαίσια της Ενιαίας Αγοράς, μια πρόκληση που οδήγησε ουσιαστικά στη δημιουργία του συστήματος της

[12] Joerges, C. (2002) "Deliberative Supranationalism: Two Defenses". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 32 – 63 και De la Porte, C. και Nanz, P. (2004) "The OMC – a deliberative democratic mode of governance? The cases of employment and pensions". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 267 – 288.

[13] Almer, J. και Rotkirch, M. (2004) *European Governance: An Overview of the Commission's Agenda for Reform* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, October 2004).

επιτροπολογίας[14]. Καθώς η Ένωση εισέρχεται σε καινούρια για αυτήν πεδία πολιτικής, όπως η απασχόληση και ο κοινωνικός αποκλεισμός[15], αρχίζει να αντιμετωπίζει προβλήματα που αποτέλεσαν και συνεχίζουν ακόμη να αποτελούν δυσεπίλυτα ζητήματα για τα κράτη – μέλη, και όπου μια εύκολη και ενιαία εφαρμόσιμη λύση δεν υπάρχει.



Διάγραμμα 3: Παράγοντες ανάδειξης των νέων μορφών διακυβέρνησης

Πέρα από την πολυπλοκότητα των ζητημάτων, η Ένωση καλείται να αντιμετωπίσει και την *ποικιλομορφία των εθνικών συστημάτων* των κρατών – μελών. Στην περίπτωση λόγου χάρη της απασχόλησης, η ΑΜΣ βρέθηκε απέναντι σε ένα μωσαϊκό συστημάτων εργασιακών σχέσεων και κοινωνικής προστασίας των κρατών – μελών[16]. Μπροστά στην αδυναμία να βρεθεί μια

[14] Lebessis, N. και Paterson, J. (1999) *A Learning Organisation for a Learning Society: Proposals for Designing Tomorrow's Commission* (Bruxelles: European Commission Forward Studies Unit).

[15] Begg, I., Berghman, J., Chassard, Y., Kosonen, P., Madsen, P. K., Matsaganis, M., Mayes, D., Muffels, R., Salais, R. και Tsakloglou, P. (2001) *Social Exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU* (South Bank University: European Institute) και Trubek, D. και Mosher, J. (2001) *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model*. Διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html και Πρέκα, Β. (2004) *Τοπικές Πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στα πλαίσια της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού*. Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική», Επιβλ. Καθηγ. Ηρώ Νικολακοπούλου – Στεφάνου, (Αθήνα: Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο) και Μπάκας, Γ. (2004) *Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού της Στρατηγικής της Λισσαβόνας στο πεδίο των συνταξιοδοτικών πολιτικών: η συνέργεια μεταξύ πρώτου και δεύτερου πυλώνα*. Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική», Επιβλ. Καθηγ. Ηρώ Νικολακοπούλου – Στεφάνου (Αθήνα: Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο).

[16] Goetschy, J. (2003) "The European Employment Strategy, multi – level governance and policy co – ordination: past, present and future". Στο Zeitlin, J. και Trubek, D. (επιμ.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, (Oxford: Oxford University Press).

αποτελεσματική λύση που να ικανοποιεί όλα τα κράτη – μέλη, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης, έθεσε κατευθυντήριους στόχους άλλα άφησε την υλοποίηση, κατά τη συνήθη διαδικασία της ΑΜΣ, στα ίδια τα κράτη.

Οι *νέες προσεγγίσεις στη δημόσια διοίκηση* αποτελούν έναν ακόμη βασικό παράγοντα ανάδειξης των νέων μορφών διακυβέρνησης[17]. Η αναγνώριση των ορίων των παραδοσιακών top – down προσεγγίσεων έναντι των bottom – up, και έννοιες όπως συμμετοχικές διαδικασίες απόφασης, πελατοκεντρικού χαρακτήρα δημόσια διοίκηση και νέο δημόσιο μάνατζμεντ, δημιούργησαν το κατάλληλο κλίμα προκειμένου να αναπτυχθούν οι νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ε.Κ./Ε.Ε..

Επιπλέον, οι νέες μορφές διακυβέρνησης υιοθετήθηκαν σε πεδία πολιτικής όπου υπάρχει *περιορισμένη νομική αρμοδιότητα της Ένωσης*. Λόγου χάρη, στην ΑΜΣ ενώ για την απασχόληση υπάρχει ο Τίτλος VIII (άρθρα 125 – 130 ΣΕΚ) αποκλειστικά αφιερωμένος στην Απασχόληση, δύσκολα βρίσκει κανείς ρητή νομική αρμοδιότητα της Ε.Κ./Ε.Ε. σε πεδία όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός και οι συντάξεις (αναφέρονται συνήθως τα άρθρα 137 και 140 ΣΕΚ όπου γίνεται λόγος για αφομοίωση των αποκλειομένων από την αγορά εργασίας και για κοινωνική ασφάλιση αντίστοιχα)[18]. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν το μοναδικό τρόπο με τον οποίο η Ένωση μπορεί να αποκτήσει λόγο σε αυτά τα πεδία πολιτικής.

Τέλος, το *δημοκρατικό έλλειμμα* και η *επικουρικότητα* αποτελούν δύο σημαντικούς παράγοντες ανάδειξης των νέων μορφών διακυβέρνησης[19]. Ειδικότερα, εκφράζουν την ανάγκη να αποκτήσει νομιμοποίηση η διαμόρφωση πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο. Λόγου χάρη, ο κοινωνικός διάλογος παρέχει νομική αρμοδιότητα στους άμεσα ενδιαφερόμενους (εργοδότες – εργαζόμενους) να διαμορφώσουν από κοινού το νομικό πλαίσιο που θα διέπει τις σχέσεις τους. Η ΑΜΣ αφήνοντας τις τελικές αποφάσεις υλοποίησης στα εθνικά συστήματα, φανερώνει πόσο επηρεασμένος είναι ο σχηματισμός της από την ανάγκη εξασφάλισης νομιμοποίησης.

Ταυτοχρόνως όμως, τόσο ο κοινωνικός διάλογος όσο και η ΑΜΣ ικανοποιούν και την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 ΣΕΚ), σύμφωνα με την οποία στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη – μέλη. Με την αρχή της επικουρικότητας επιχειρείται να συγκεραστεί η επιταγή της αποτελεσματικότητας με τη

[17] Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (London: Open University Press).

[18] Héritier, A. (2001) "New Modes of Governance in Europe. Policy Making without Legislating", *Max – Planck Project Group*, Bonn, Preprint 2001/14.

[19] Eberlein, B. και Kerwer, D. (2004) "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 42, No. 1, σσ. 121 – 142.

δημοκρατική αρχή που θέλει οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη[20]. Έτσι, με τις νέες μορφές διακυβέρνησης εξασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις είτε παραμένουν στο εθνικό επίπεδο είτε μεταβιβάζονται στους κοινωνικούς εταίρους όταν καταλήγουν σε συμφωνίες. Φυσικά, οι νέες μορφές διακυβέρνησης δεν αποτελούν άμεσο αποτέλεσμα της αρχής της επικουρικότητας, η ισχύς όμως της αρχής έδωσε μεγαλύτερη νομιμοποίηση στις νέες προσεγγίσεις.

1.5 Σύγκριση των νέων μορφών διακυβέρνησης με το κοινοτικό soft law

Οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν στην ουσία μετεξέλιξη των παλαιότερων μηχανισμών παραγωγής πολιτικής που είχαν αναπτυχθεί ως κοινοτικό soft law (συστάσεις, monitoring, benchmarking), και είχαν πολλές ομοιότητες με τις πρακτικές που ακολουθεί ο Ο.Ο.Σ.Α.[21]. Τα καινούργια στοιχεία που εισάγουν στην παραγωγή πολιτικής παρουσιάζονται στον Πίνακα 1. Ειδικότερα, παρουσιάζονται οι κυριότερες διαφορές μεταξύ των νέων μορφών διακυβέρνησης και του παραδοσιακού κοινοτικού soft law σε κρίσιμα ζητήματα όπως είναι ο χαρακτήρας της μεθόδου (διακυβερνητική, υπερεθνική), οι διαδικασίες που ακολουθούνται, ο βαθμός επίβλεψης, η σχέση μεταξύ των ευρωπαϊκών και των εθνικών δράσεων που αναπτύσσονται, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και η διαδικασία μάθησης που ακολουθείται σε κάθε περίπτωση.

[20] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση) σσ. 134 – 140.

[21] Marcussen, M. (2002) "Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea – game". Στο Armingeon, K. και Beyeler, M. (επιμ.) *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar).

Πίνακας 1: Σύγκριση των νέων μορφών διακυβέρνησης με το κλασικό κοινοτικό soft law

	Κλασικό κοινοτικό soft law	Νέες μορφές διακυβέρνησης
Μέθοδος	Υπερεθνική μέθοδος: ο κυρίαρχος ρόλος ανήκει στην Επιτροπή και στο ΔΕΚ	Διακυβερνητική προσέγγιση: το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν κυρίαρχο ρόλο
Επίβλεψη	Επίβλεψη από το διοικητικό μηχανισμό	Πολιτική επίβλεψη σε επίπεδο υπουργών
Διαδικασίες	Αδύναμες και ad – hoc διαδικασίες	Σαφείς και επαναληπτικές διαδικασίες
Διασύνδεση τομέων πολιτικής	Καμιά ρητή διασύνδεση τομέων πολιτικής	Συστηματική διασύνδεση τομέων πολιτικής
Σχέση ευρωπαϊκών & εθνικών δράσεων	Καμιά ρητή διασύνδεση ευρωπαϊκών και εθνικών επιπέδων	Άμεση σύνδεση ευρωπαϊκών και εθνικών δημοσίων δράσεων
Κοινωνικοί εταίροι	Δεν επιδιώκεται ρητά η συμμετοχή	Επιδιώκεται η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων
Διαδικασία μάθησης	Κανένας ρητός στόχος επιδίωξης μάθησης	Στοχεύουν στην τόνωση των διαδικασιών μάθησης

Πηγή: Borrás S. & Jacobsson K., "The OMC and new governance patterns in the EU", JEPP, Vol. 11, No. 2, April 2004, σελ. 187 – 189

Στις νέες μορφές διακυβέρνησης ακολουθείται η διακυβερνητική μέθοδος, όπου το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν τον κυρίαρχο ρόλο (επικουρικός στην ουσία σε αυτόν των κρατών – μελών) και βασίζονται περισσότερο σε πολιτική παρά σε νομική λογική, ενώ στο κοινοτικό soft law η προσέγγιση είναι περισσότερο υπερεθνική, μιας και η Επιτροπή και το ΔΕΚ έχουν πρωταγωνιστικό ρόλο. Εδώ η επίβλεψη ασκείται από το διοικητικό μηχανισμό της Ένωσης, σε αντίθεση με τις νέες μορφές διακυβέρνησης, που είναι περισσότερο πολιτική επίβλεψη μιας και ασκείται σε επίπεδο τόσο του Συμβουλίου Υπουργών όσο και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (ειδικότερα στην ΑΜΣ τόσο κατά τη φάση διαμόρφωσης των κατευθυντήριων γραμμών όσο και κατά την φάση ελέγχου της προόδου από τις εαρινές συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου)[22]. Οι διαδικασίες είναι καθαρές και επαναληπτικές, ενισχύοντας έτσι την πολιτική έκθεση των καλύτερων/χειρότερων κρατών – μελών, ενώ υπάρχει και συστηματική διασύνδεση των διαφόρων τομέων πολιτικής. Σε αντίθεση, στο κοινοτικό soft law, οι διαδικασίες είναι αδύναμες και ad – hoc, ενώ παράλληλα δεν υπάρχει καμιά ρητή διασύνδεση ούτε μεταξύ των πεδίων πολιτικής, ούτε μεταξύ των ευρωπαϊκών και των εθνικών δράσεων[23]. Αντιθέτως, άμεση σύνδεση των ευρωπαϊκών και των εθνικών δημοσιών δράσεων, παρατηρείται στις νέες μορφές διακυβέρνησης, που

[22] Begg, I., Hodson, D. και Maher, H. (2003) "Economic policy co – ordination in the European Union". *National Institute Economic Review*, Issue 183.

[23] Radaelli, C. M. (2003) *The Open Method of Coordination: a New Governance Architecture for the European Union?* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies).

στοχεύουν παράλληλα στην τόνωση των διαδικασιών μάθησης και στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, στόχοι που δεν επιδιώκονται ρητά από το κοινοτικό soft law.

Ζήτημα αποτελεί το εάν επιτυγχάνεται μεγαλύτερος βαθμός συντονισμού μέσω των νέων μορφών διακυβέρνησης, σε σχέση με τον συντονισμό που επιτυγχάνει το κοινοτικό soft law[24]. Ο βαθμός συντονισμού των κρατών – μελών φαίνεται να ποικίλει ανάλογα με την εξεταζόμενη πολιτική. Λόγου χάρη ισχυρός συντονισμός, στα ευρύτερα πλαίσια της ΑΜΣ, υπάρχει στην ΟΝΕ, όπου βρίσκουμε αυστηρούς ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους, επιβολή κυρώσεων και ξεκάθαρους ρόλους για όλους τους εμπλεκόμενους. Αντίθετα, στα πεδία της απασχόλησης, της έρευνας και τεχνολογίας, και των συντάξεων ο συντονισμός είναι σημαντικά πιο αδύναμος[25].

Ο διαφορετικός βαθμός συντονισμού εξηγείται τόσο από το χρονικό διάστημα που έχει διέλθει κάθε πεδίο στα πλαίσια των νέων μορφών διακυβέρνησης, όσο και από την προθυμία με την οποία ένα κράτος – μέλος παραχωρεί ρόλους συντονισμού στα υπόλοιπα κράτη – μέλη και στην Ε.Κ./Ε.Ε.[26]. Παρόλα αυτά, δύσκολα κάποιος από τους συντονισμούς θα μπορούσε να αποτελέσει πρόδρομο κοινοτικού hard law. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι νέες μορφές διακυβέρνησης μπορούν να αποδειχθούν ένα αποτελεσματικό μέσο διαμόρφωσης πολιτικής στη διευρυμένη Ε.Κ./Ε.Ε. των 27, όπου οι κλασικοί κοινοτικοί δίοδοι θα καθίστανται ολοένα δυσκολότεροι.

1.6 Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού: Αποτελεσματικότητα και δημοκρατικό έλλειμμα

Ένα από τα ζητήματα που ανακύπτουν είναι το κατά πόσο οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν πράγματι έναν νέο τρόπο μέσω του οποίου εξασφαλίζεται η συμμετοχή περισσότερων δρώντων στην παραγωγή πολιτικής σε επίπεδο Ε.Κ./Ε.Ε. ή αντιθέτως αποτελούν απλώς ένα διοικητικό μηχανισμό προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών[27]. Τα δημοκρατικά στοιχεία των νέων μορφών διακυβέρνησης παρουσιάζονται σε μια περίοδο έντασης των κριτικών

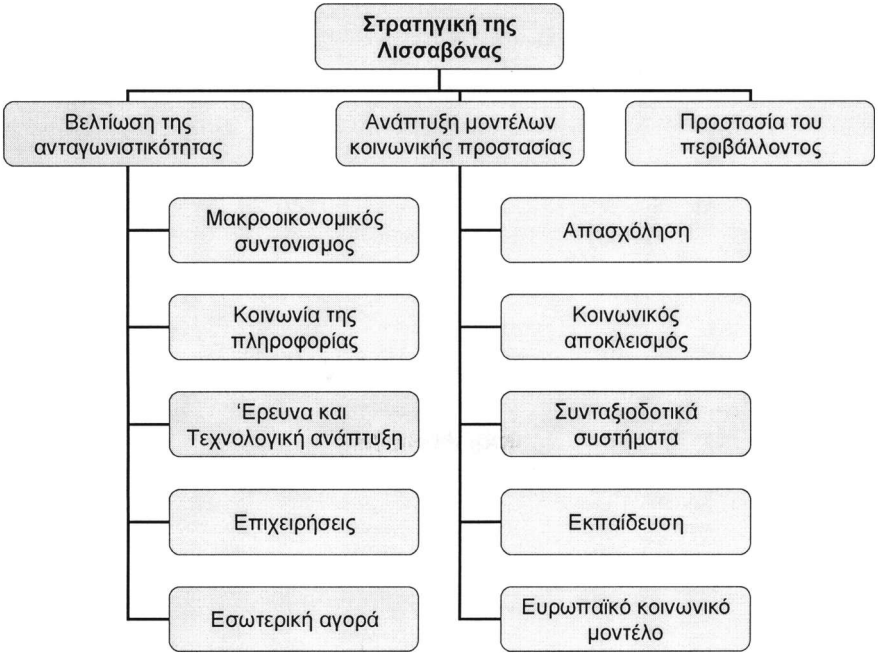
[24] Scharpf, F. W. (2002) "Legitimate diversity: the new challenge of European integration". *Cahiers Européens de Sciences Po*, No. 1, σσ. 35 – 62.

[25] Jacobsson, K. (2002) "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States. The Case of EU Employment Policy". *SCORE*, Research Report No. 4.

[26] Hartwig, I. και Meyer, C. O. (2002) "Towards deliberative network governance? Theorizing socio – economic policy co – ordination in the European Union". *GOVECOR*, 2002, διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.govecor.org.

[27] Kohler – Koch, B. (2005) "European governance and system integration". *European Governance Papers*, No. C-05-01, March 2005, σελ. 3 – 19, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf και Follesdal, A. και Hix, S. (2005) "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *European Governance Papers*, No. C-05-01, March 2005, σελ. 3 – 27, διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf.

περί της νομιμοποίησης που μπορεί πλέον να προσφέρει η «αποτελεσματικότητα» μιας πολιτικής στον τεχνοκρατικό μηχανισμό της Ε.Κ./Ε.Ε.[28]. Για το λόγο αυτό άλλωστε, στα Συμπεράσματα του Συμβουλίου της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000) δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή και στη διαφάνεια κατά την παραγωγή και υλοποίηση της ΑΜΣ, ως μέσου για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής (Διάγραμμα 4).



Διάγραμμα 4: Οι στόχοι της Στρατηγικής της Λισσαβόνας υλοποιούνται στις επιμέρους πολιτικές ανταγωνιστικότητας και κοινωνικής προστασίας μέσω της ΑΜΣ

Ο στρατηγικός στόχος που τέθηκε στη Λισσαβόνα ήταν να γίνει η Ένωση, μέχρι το 2010, η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Για την υλοποίησή της επιλέχθηκε η ΑΜΣ, μια μέθοδος που βασίζεται στη συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών πρωτοβουλιών, συνδυασμένη με έναν ισχυρότερο καθοδηγητικό και συντονιστικό

[28] Scharpf, F. W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press) και Schmitter, C. P. (2000) *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* (Lanham: Rowman and Littlefield) και Moravcsik, A. (2002) "In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 40, No. 4, σσ. 856 – 889 και Naurin, D. (2004) "Transparency and Legitimacy". Στο Dobson, L. και Follesdal, A. (επιμ.) *Political Theory and the European Constitution* (London: Routledge).

ρόλο για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να εξασφαλίζεται συνεκτική στρατηγική διεύθυνση και αποτελεσματικός έλεγχος της προόδου[29]. Μια Ειδική Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου πραγματοποιείται κάθε άνοιξη για το σκοπό αυτό.

Στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας, η ΑΜΣ παρουσιάζεται ως μέθοδος ανταλλαγής των καλύτερων πρακτικών και ως μηχανισμός μάθησης για όλους τους εμπλεκόμενους δρώντες. Η μακροχρόνια σύγκλιση των πολιτικών θα επιτευχθεί έτσι μέσω της αλλαγής των αντιλήψεων και των προσδοκιών των εθνικών και υπό – εθνικών δρώντων, που λαμβάνει χώρα κατά την εμπλοκή τους στις διαδικασίες της ΑΜΣ[30]. Συνοπτικά, οι διαδικασίες αυτές ξεκινούν με τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι οποίες μετατρέπονται σε ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες από υπό – επιτροπές του Συμβουλίου μετά από προτάσεις της Επιτροπής (Διάγραμμα 5). Έπειτα, τα κράτη – μέλη αναλαμβάνουν να μετασχηματίσουν τις κατευθυντήριες γραμμές σε Εθνικά Σχέδια Δράσης, ενώ κατά τη διάρκεια του ελέγχου της προόδου κεντρικό ρόλο έχει η Επιτροπή.



Διάγραμμα 5: Η διαδικασία της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού

Παρόλα αυτά, η ΑΜΣ έχει αρκετό δρόμο ακόμη να διανύσει προκειμένου να εκπληρώσει τις υποσχέσεις εκδημοκρατισμού της παραγωγής πολιτικής που της προσδίδουν. Αυτό οφείλεται

[29] Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Η. (2002) *Η Κοινωνική Ευρώπη. Ελλείμματα και Προοπτικές* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών).

[30] Knill, C. και Lehmkuhl, D. (1999) "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanisation". *European Integration Online Papers (EIoP)*, Τομ. 3, No. 7, διαθέσιμο online στην ηλ. διεύθυνση http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm.

κυρίως σε δύο θέματα: στην πολυπλοκότητα των θεμάτων που διακυβεύονται και στην άνιση συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων. Ειδικότερα, η ΑΜΣ παρουσιάζει στοιχεία γραφειοκρατικού μάνατζμεντ, γιατί επεκτείνεται σε ένα μεγάλο αριθμό τομέων πολιτικής και περιλαμβάνει έναν τεράστιο όγκο εθνικών και ευρωπαϊκών εκθέσεων, που συνοψίζουν και αναλύουν δεδομένα, ώστε να αναιρείται τελικά η υπόσχεση εκδημοκρατισμού των διαδικασιών απόφασης.

Όσο περισσότερο μεγαλώνει και επεκτείνεται σε άλλους τομείς, τόσο λιγότερο μπορεί να παρακολουθήσει κανείς τι πραγματικά συμβαίνει στην ΑΜΣ[31]. Αναδεικνύεται έτσι ο κίνδυνος να καταστεί περισσότερο ένας μηχανισμός παραγωγής λεπτομερών εθνικών εκθέσεων και προώθησης των εθνικών πολιτικών, παρά ένας μηχανισμός σύγκλισης των κρατών – μελών βάσει των στρατηγικών στόχων που θέτει η Ε.Κ./Ε.Ε.[32]. Μέρος του προβλήματος οφείλεται τόσο στην πολυπλοκότητα του όλου εγχειρήματος όσο και στο γεγονός ότι οι νέες μορφές διακυβέρνησης αφορούν αλληλεπικαλυπτόμενους τομείς πολιτικής. Λόγου χάρη, η πολιτική για τον κοινωνικό αποκλεισμό έχει πολλά κοινά στοιχεία με την πολιτική απασχόλησης. Τέσσερις από τους συνολικά 18 δείκτες της συνόδου του Λάακεν για τον κοινωνικό αποκλεισμό σχετίζονται άμεσα με την απασχόληση[33].

Στον Πίνακα 2 παρουσιάζονται χαρακτηριστικά των ΑΜΣ σε τέσσερα πεδία πολιτικής. Ειδικότερα, στη μακροοικονομική πολιτική, στη σύνταξη των εθνικών προϋπολογισμών, στην πολιτική απασχόλησης και τέλος στη συνταξιοδοτική πολιτική. Χαρακτηριστικά των πεδίων πολιτικής που εξετάζονται είναι η νομική βάση όπου εδράζεται η κάθε πολιτική, η διαδικασία συντονισμού που ακολουθείται, τα εργαλεία της, οι στόχοι πολιτικής που έχουν τεθεί, οι μηχανισμοί κυρώσεων και μάθησης, οι κύκλοι ολοκλήρωσης των σταδίων κάθε πολιτικής, ο ρόλος του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής και τέλος η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων.

Συνολικά, με την ΑΜΣ επιτυγχάνεται από τη μια να τοποθετηθούν σημαντικά ζητήματα στην ατζέντα της Ε.Κ./Ε.Ε. (ανταγωνιστικότητα, κοινωνική συνοχή) και από την άλλη να διατηρήσουν τα κράτη – μέλη την αυτονομία τους στα ζητήματα αυτά. Η Ε.Κ./Ε.Ε. δεν αναζητά δική της πολιτική δράση, ενιαία και ομογενοποιημένη, στα πεδία αυτά. Αντιθέτως, μέσω της ΑΜΣ καλείται να δώσει λύσεις σε προβλήματα συντονισμού. Οι επιδιώξεις συνεπώς των θεσμικών οργάνων της Ένωσης είναι αυτές που διαμορφώνουν σε σημαντικό βαθμό την εξέλιξη της ΑΜΣ.

[31] Okma, K. και Berghman, J. (2003) "The Open Method of Co – ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics". *European Journal of Social Security*, Τόμ. 8, No. 2, σσ. 175 – 198.
[32] Zeitlin, J. (2005α) "The Open Method of Co – ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy". Στο Zeitlin, J., Pochet, P. και Magnusson, L. (επιμ.) *The Open Method of Co – ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E. – Peter Lang).
[33] Atkinson, B. A., Marlier, E. και Nolan, B. (2004) "Indicators and Targets for Social Inclusion in the EU". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 42, No. 1.

Πίνακας 2: Χαρακτηριστικά των ΑΜΣ σε διάφορα πεδία πολιτικής

ΤΟΜΕΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	ΜΑΚΡΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ
Νομική βάση	Άρθρο 99	Άρθρο 104, Κανονισμοί 1466/97, 1467/97	Άρθρα 125 – 130	Άρθρο 140
Διαδικασία συντονισμού	Συντονισμός οικονομικής πολιτικής (από το 1992)	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (από το 1997)	Διαδικασία Λουξεμβούργου (από το 1997)	Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (από το 2000)
Εργαλεία	Γενικές οικονομικές κατευθύνσεις, εθνικές αναφορές, δείκτες	Ποσοτικοί στόχοι, προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης	Κατευθύνσεις απασχόλησης (ποσοτικοί στόχοι), εθνικά σχέδια δράσης, δείκτες	Ποιοτικοί στόχοι, στρατηγικές αναφορές, συζήτηση δεικτών
Στόχοι πολιτικής	Συντονισμός οικονομικής πολιτικής όπως ορίζεται στα άρθρα 98 & 99	Αποφυγή του spillover και του free – riding	Υψηλότεροι δείκτες απασχόλησης και μείωση της ανεργίας	Βιώσιμα και δίκαια συστήματα κοινωνικής προστασίας
Μηχανισμοί κυρώσεων	Πίεση από τα υπόλοιπα κ-μ και αρνητική δημοσιότητα εξαιτίας των ατομικών συστάσεων	Ποινές στις περιπτώσεις ελλειμματικού προϋπολογισμού (κενό γράμμα πλέον)	Πίεση από τα υπόλοιπα κ-μ και αρνητική δημοσιότητα εξαιτίας των ατομικών συστάσεων	Πίεση από τα υπόλοιπα κ-μ
Μηχανισμοί μάθησης	Συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking), ανταλλαγή πληροφοριών, scoreboards, Επιτροπή ελέγχου και μελέτης	Ανταλλαγή πληροφοριών, Επιτροπή ελέγχου	Έλεγχος εθνικών σχεδίων δράσης μεταξύ των κ-μ και ανταλλαγή πληροφοριών, benchmarking	Ανταλλαγή πληροφοριών, επιτροπή ελέγχου
Ψηφοφορία, κύκλοι πολιτικής	Ετήσιες αναφορές, Ειδική πλειοψηφία	Ετήσιες εκθέσεις, Ειδική πλειοψηφία	Ετήσιες εκθέσεις, Ειδική πλειοψηφία	Τριετείς κύκλοι, Ομοφωνία
Ρόλος Επιτροπής, Κοινοβουλίου	Η Επιτροπή ετοιμάζει εκθέσεις και επιβλέπει	Η Επιτροπή ετοιμάζει εκθέσεις και επιβλέπει	Η Επιτροπή προτείνει αναφορές και επιβλέπει. Το Κοινοβούλιο συμβουλεύει	Η Επιτροπή ετοιμάζει εκθέσεις και επιβλέπει
Συμμετοχή μη κυβερνητικών δρώντων	Ανεπίσημη. Η διαδικασία της Κολωνίας εμπεριείχε τους κοινωνικούς εταίρους	Όχι άμεση	Κοινωνικοί εταίροι σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο	Όχι άμεση

Πηγή: Borrás S. & Jacobsson K., "The OMC and new governance patterns in the EU", JEPP, Vol. 11, No. 2, April 2004, σελ. 193 – 194

Έντονη κριτική δέχεται το benchmarking στα πλαίσια της ΑΜΣ. Κατηγορείται η Ε.Κ./Ε.Ε. ότι επικεντρώνεται σε ποσοτικούς στόχους σε βάρος της πολιτικής διαδικασίας[34]. Οι δείκτες που τίθενται ως στόχος για την επίδοση των κρατών – μελών, είναι αποτέλεσμα πολιτικών συμφωνιών

[34] Arrowsmith, J., Sisson, K. και Marginson, P. (2004) "What can 'benchmarking' offer the open method of co – ordination?". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2.

και όχι επιστημονικής ανάλυσης, ενώ συγχρόνως αγνοούνται τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά των κρατών – μελών. Από την άλλη οι υποστηρικτές του benchmarking κάνουν λόγο για αποτελεσματικότερη ανάπτυξη και εφαρμογή των πολιτικών, διαφάνεια μέσω των δεδομένων στόχων και δημοκρατική νομιμοποίηση λόγω της συμμετοχής των εθνικών δρώντων.

Σχετικά όμως με τα επίπεδα συμμετοχής στις φάσεις σχεδιασμού και εφαρμογής των νέων μορφών διακυβέρνησης, δεν παρατηρούνται σημαντικές εξελίξεις εκδημοκρατισμού του εγχειρήματος[35]. Έτσι, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων παρατηρείται κυρίως στις χώρες που παραδοσιακά έχουν να επιδείξουν συμμετοχή αυτού του πόλου στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και υλοποίησης των πολιτικών. Αυτό συνηγορεί τελικά στο ότι η ΑΜΣ μπορεί να θεωρηθεί ότι υστερεί όχι μόνο ως προς το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης (ανύπαρκτα τόσο το Ευρωπαϊκό όσο και τα εθνικά Κοινοβούλια στις διεργασίες της ΑΜΣ) αλλά και ως προς το ζήτημα της νομιμοποίησης εκ των αποτελεσμάτων, μιας και τα αποτελέσματα που παράγονται αποκλειστικά μέσα στα πλαίσια της ΑΜΣ παραμένουν αδιευκρίνιστα.

1.7 Η ενδιάμεση επανεξέταση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας: Προς αναζήτηση οικονομικής ανάπτυξης & απασχόλησης

Πέντε χρόνια μετά τη δρομολόγηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000), ο απολογισμός της στο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (22 – 23 Μαρτίου 2005) ήταν μάλλον μέτριος (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2005, 1 – 2). Ήδη στην έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου υπό την προεδρία του Βιμ Κοκ, αναφορικά με τις προοπτικές της Στρατηγικής, είχε επισημανθεί ότι η Ε.Κ./Ε.Ε. πρέπει να ανανεώσει τις βάσεις της ανταγωνιστικότητάς της, να αυξήσει το δυναμικό οικονομικής ανάπτυξης που διαθέτει καθώς και την παραγωγικότητά της και να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή, δίνοντας κατά κύριο λόγο έμφαση στη γνώση, την καινοτομία και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (Report from the High Level Group 2004, 8 – 51). Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίστηκε οι ενέργειες που αναλαμβάνονται από την Ε.Κ./Ε.Ε. και από τα κράτη – μέλη να συμβάλλουν περισσότερο και με πιο συγκεκριμένο τρόπο στην οικονομική αύξηση και την απασχόληση. Σκοπός είναι να διαμορφωθεί ένας απλουστευμένος μηχανισμός με τριπλό στόχο:

1. Τον ευκολότερο *προσδιορισμό προτεραιοτήτων* με παράλληλη διατήρηση της γενικής ισορροπίας της στρατηγικής και της συνέργειας μεταξύ των διαφόρων στοιχείων της.

[35] Teló, M. (2002) "Governance and government in the European Union. The open method of co – ordination". Στο Rodrigues, M. J. (επιμ.) *The New Knowledge Economy in Europe – A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing).

2. Την *καλύτερη υλοποίηση* των προτεραιοτήτων με μεγαλύτερη ανάμειξη των κρατών – μελών.
3. Τον *ορθολογισμό της διαδικασίας παρακολούθησης* για να γίνεται καλύτερα αντιληπτή η εφαρμογή της στρατηγικής στο εθνικό επίπεδο.

Διαπιστώνεται συνεπώς η ανάγκη να γίνει πιο ξεκάθαρη η διαδικασία, αποφεύγοντας την αδιάκοπη παραγωγή εκθέσεων από τις διάφορες ΑΜΣ. Η νέα προσέγγιση βασίζεται σε τριετή κύκλο (2005 – 2008) ο οποίος περιλαμβάνει μια σειρά φάσεων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2005, 9 – 10). Αφετηρία του κύκλου είναι το συγκεφαλαιωτικό έγγραφο της Επιτροπής, που ονομάζεται *Στρατηγική Έκθεση* (Διάγραμμα 6). Η έκθεση αυτή εξετάζεται από το Συμβούλιο και συζητείται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο καθορίζει τους πολιτικούς προσανατολισμούς για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση της στρατηγικής.



Διάγραμμα 6: Η διαδικασία των τριετών κύκλων της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβόνας

Στη δεύτερη φάση, και βάσει των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το Συμβούλιο εγκρίνει σειρά *Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών* που θα συνίστανται από τους *Γενικούς Προσανατολισμούς των Οικονομικών Πολιτικών* (ΓΠΟΠ) και τις *Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση* (ΚΓΑ). Οι ΓΠΟΠ ως γενικό μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, θα εξακολουθήσουν να καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα των μακροοικονομικών και μικροοικονομικών πολιτικών, καθώς και τις πολιτικές απασχόλησης αρκεί αυτές να συναρτώνται

προς τις πρώτες, ενώ θα εξασφαλίζουν την εν γένει οικονομική συνοχή των τριών διαστάσεων της στρατηγικής. Για τους ΓΠΟΠ θα εφαρμόζονται οι υφιστάμενοι μηχανισμοί πολυμερούς εποπτείας.

Βάσει των Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών, στην τρίτη φάση τα κράτη – μέλη καταρτίζουν τα *Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων* πραγματοποιώντας διαβουλεύσεις με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Τα προγράμματα θα λαμβάνουν υπόψη τις εθνικές πολιτικές και θα μπορούν να αναθεωρούνται, ενώ τα κράτη – μέλη θα μπορούν να διορίσουν έναν *Εθνικό Συντονιστή Λισσαβόνας* προκειμένου να ενισχύσουν το συντονισμό. Ως συμπλήρωμα των εθνικών προγραμμάτων, η Επιτροπή θα υποβάλλει ένα *Κοινοτικό Πρόγραμμα Λισσαβόνας* που θα καλύπτει το σύνολο των δράσεων που θα ληφθούν σε κοινοτικό επίπεδο υπέρ της οικονομικής αύξησης και της απασχόλησης, λαμβάνοντας υπόψη και τη σύγκλιση των πολιτικών.

Στο τέλος του τρίτου έτους κάθε κύκλου, θα αναθεωρούνται οι Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές, τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων και το Κοινοτικό Πρόγραμμα Λισσαβόνας σύμφωνα με την παραπάνω διαδικασία, ξεκινώντας με τη Στρατηγική Έκθεση της Επιτροπής που θα βασίζεται στην αποτίμηση της προόδου των τελευταίων τριών ετών.

Σχετικά με τις εκθέσεις για την παρακολούθηση της υλοποίησης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας (ουσιαστικά την υλοποίηση των ΑΜΣ), που υποβάλλουν κάθε χρόνο τα κράτη – μέλη στην Επιτροπή, θα συγκεντρώνονται εφεξής σε ένα ενιαίο έγγραφο με σαφή διάκριση μεταξύ των διαφόρων τομέων δράσης. Το πρώτο τέτοιο έγγραφο υποβλήθηκε το φθινόπωρο του 2006, και αναφέρονταν σε αυτό τα μέτρα που ελήφθησαν κατά τους προηγούμενους δώδεκα μήνες για την υλοποίηση των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων. Παράλληλα, η Επιτροπή θα υποβάλλει ετησίως έκθεση σχετικά με την υλοποίηση της Στρατηγικής, με βάση την οποία το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα προβαίνει σε επισκόπηση της προόδου και θα αποφαίνεται για τις αναγκαίες προσαρμογές των Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών.

Ο πρώτος τριετής κύκλος ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2005 με την παρουσίαση από την Επιτροπή των Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών που καταρτίστηκαν με βάση τα Συμπεράσματα του εαρινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου. Στη συνέχεια ήταν η σειρά των κρατών – μελών να καταρτίσουν τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων το φθινόπωρο του 2005 και ο πρώτος κύκλος έκλεισε στο τέλος του 2008.

1.8 Συμπεράσματα

Οι νέες μορφές διακυβέρνησης, που βασίζονται περισσότερο στην εθελοντική συμμετοχή των κρατών – μελών, παρά στην κλασική κοινοτική μέθοδο, έχουν αποκτήσει ιδιαίτερη βαρύτητα στην Ε.Κ./Ε.Ε. Τα ερωτήματα που ανακύπτουν όμως είναι αρκετά και σημαντικά: Μπορούν οι νέες μορφές διακυβέρνησης να προσφέρουν μια αξιόπιστη λύση στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα η παραγωγή πολιτικής στην Ε.Κ./Ε.Ε.; Ο συντονισμός σύμφωνα με ποσοτικούς δείκτες, μπορεί να οδηγήσει σε αποδοτικότερους κανόνες και σε περισσότερες ευκαιρίες πολιτικής συμμετοχής; Είναι τελικά εφικτή η συνύπαρξη εθελοντικών μορφών διακυβέρνησης από τη μια και υποχρεωτικού κοινοτικού δικαίου από την άλλη;

Στη Λευκή της Βίβλο η Επιτροπή περιγράφει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορές που επηρεάζουν τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή (COM 2001, 13 - 37). Ζητά τη θέσπιση νέων μορφών διακυβέρνησης, που θα φέρουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες, θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητά της, θα ενισχύσουν τη δημοκρατία στην Ευρώπη και θα εδραιώσουν τη νομιμοποίηση των θεσμικών της οργάνων. Σε κοινοτικό επίπεδο, η διακυβέρνηση καλείται να παράσχει τη νομιμοποίηση, η οποία στο παραδοσιακό έθνος – κράτος θεωρείται δεδομένη ιστορικά και πολιτικά.

Με τις νέες μορφές διακυβέρνησης εντάσσονται δύσκολα πολιτικά ζητήματα στην ατζέντα της Ε.Κ./Ε.Ε., ενώ ταυτοχρόνως τα κράτη – μέλη επιτυγχάνουν να διατηρούν την αυτονομία τους. Η Ε.Κ./Ε.Ε. δεν αναζητά δική της πολιτική στους τομείς αυτούς (φαντάζει άλλωστε μακρινό το ενδεχόμενο να αποκτήσει αποκλειστική αρμοδιότητα), αντιθέτως δίνει λύσεις σε προβλήματα συντονισμού, μιας και οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν μεθόδους πολυεπίπεδης συνεργασίας. Μιας συνεργασίας όμως που επικεντρώνεται σε ποσοτικούς στόχους σε βάρος της πολιτικής διαδικασίας, αγνοώντας τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά των κρατών – μελών.

Η αναζήτηση της επίδρασης των νέων μορφών διακυβέρνησης στην παραγωγή πολιτικής δημιουργεί πολλά ζητήματα. Αυτό οφείλεται όχι μόνο στο γεγονός ότι οι κοινωνικές επιστήμες δίνουν διαφορετικές ερμηνείες σε θέματα όπως η αλλαγή της κρατικής πρακτικής εν απουσία κυρώσεων, η μετεξέλιξη ενός θεσμού μέσω της διαδικασίας της μάθησης και η λογική που διέπει τη θεσμική συμπεριφορά, αλλά οφείλεται επίσης και στην αδυναμία υπολογισμού της επίδρασης[36]. Λόγου χάρη, πόσο εύκολα μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι η επίδραση των νέων μορφών διακυβέρνησης είναι σημαντική επειδή περισσότερα κράτη – μέλη συναινούν σε συγκεκριμένα

[36] Borrás, S. και Greve, B. (2004) "New method or just cheap talk?". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 329 – 336.

πεδία πολιτικής, ακολουθούν τις ίδιες διαδικασίες και ετοιμάζουν αναφορές για τα ίδια θέματα[37]; Και εάν γίνει δεκτό ότι η επίδραση είναι πράγματι σημαντική, πώς εξασφαλίζεται το γεγονός η επίδραση είναι αποτέλεσμα αποκλειστικά των νέων μορφών διακυβέρνησης και όχι λόγου χάρη, της ανάγκης αλλαγής των εθνικών πλαισίων πολιτικής;

Η απάντηση βρίσκεται κάπου ανάμεσα: η επίδραση των νέων μορφών διακυβέρνησης στην παραγωγή πολιτικής είναι σημαντική, τόσο επειδή διαμορφώνουν ένα καινούργιο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών, όσο και γιατί εκφράζουν την αδυναμία των εθνικών πλαισίων πολιτικής να ανταπεξέλθουν στην πολυπλοκότητα των ζητημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν. Η ανάγκη διάκρισης μεταξύ των αποτελεσμάτων που προκλήθηκαν εξαιτίας των νέων μορφών διακυβέρνησης και όσων προκλήθηκαν εξαιτίας διαφορετικών παραγόντων, δεν αναιρεί την ιδιαίτερη θέση που έχουν λάβει οι νέες μορφές διακυβέρνησης στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής στην Ένωση.

[37] Obradovic, D. και Lavranos, N. (επιμ.) (2007) *Interface between EU Law and National Law* (Groningen: Europa Law Publishing, The Hogendorp Papers No. 7).

2. Προς μια τυπολογία των μορφών διακυβέρνησης στην Ε.Ε.

2.1 Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ολοκλήρωση: Επιπτώσεις στη συνοχή των εθνικών πολιτικών συστημάτων

Η χαρακτηριστική διαφορά της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όταν συγκρίνεται με άλλες περιπτώσεις περιφερειακής ολοκλήρωσης, είναι ότι από το ξεκίνημά της δεν ήταν απλώς ένα διεθνές καθεστώς που θεσμοποιούσε μια κοινή αγορά, αλλά ένα υπερεθνικό σύστημα διακυβέρνησης. Η ολοκλήρωση ξεκίνησε με τη θεσμοποίηση της Ανώτατης Αρχής με περιορισμένες μεν αλλά πραγματικές ρυθμιστικές εξουσίες. Αργότερα, η υπερεθνική εξουσία της Επιτροπής μπορεί μεν να περιορίστηκε, αλλά οι θεσμοί της Ε.Κ./Ε.Ε. συνέχισαν και συνεχίζουν να αποτελούν έως και σήμερα πολιτικές υπηρεσίες που απολαμβάνουν έναν αξιοσημείωτο βαθμό πολιτικής αυτονομίας. Η από – εθνικοποίηση του οικονομικού χώρου, μέσω της αποδόμησης των εθνικών οικονομικών χώρων στα πλαίσια της ΕΟΚ, έγινε με πολιτική διαδικασία. Παράλληλα με την επέκταση του αντικειμένου και του επιπέδου οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης, το σύστημα διακυβέρνησης σταδιακά αναβαθμίστηκε και αναθεωρήθηκε.

Η προσέγγιση της διακυβέρνησης βοηθά προκειμένου να γίνουν αντιληπτοί οι μηχανισμοί και ο βαθμός από – εθνικοποίησης, όπως λ.χ. η οργάνωση βασικών δραστηριοτήτων οικονομικής ανταλλαγής ή νομικής κάλυψης πέρα από το έθνος – κράτος. Στην περίπτωση αυτή η διακυβέρνηση αποτελεί την πολιτική διαδικασία καθορισμού συγκεκριμένων στόχων για την κοινωνία, παροχής κινήτρων και ποινών για την επίτευξη των στόχων αυτών, καθώς και επίβλεψης και ελέγχου της συμμόρφωσης των μελών[38]. Συνεπώς, ιδιαίτερη σημασία στην Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση δεν έχουν οι πολιτικές εκροές της, αλλά η διαδικασία μέσω της οποίας λαμβάνονται αποφάσεις καθώς και οι πρακτικές και αρχές που θεσμοποιούνται σε αυτήν.

Η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση μπορεί να αποκλείει ευκαιρίες πολιτικής συμμετοχής που είχαν οι πολίτες και οι οργανώσεις τους στο εθνικό πλαίσιο. Η μεταβίβαση εξουσιών λήψης αποφάσεων στις Βρυξέλλες, μπορεί από τη μια να αφαίρεσε καθιερωμένες διόδους πρόσβασης στην απόφαση, από την άλλη όμως έδωσε ευκαιρίες σε κοινωνικές ομάδες που ήταν αποκλεισμένες, όπως λ.χ. οι οικονομικοί μετανάστες, οι οποίοι μάλιστα ενθαρρύνονται από την Επιτροπή να οργανωθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση δίνει όμως και σε άλλες ομάδες ευκαιρίες: οι επιχειρήσεις μπορούν να αποφύγουν εθνικές ρυθμίσεις και εθνικά κορπορατιστικά συστήματα

[38] Snyder, F. (επιμ.) (2003) *L'Union Européenne et la Gouvernance – The European Union and Governance. Première Rencontre Internationale des Jeunes Chercheurs (RIJC) – First International Workshop of Young Scholars (WISH)* (Bruxelles: Bruylant).

διαμεσολάβησης συμφερόντων και να καταφύγουν στις Βρυξέλλες για lobbying. Τελικά, μέσω των Βρυξελλών μπορούν να αλλάξουν υπάρχουσες εθνικές ρυθμίσεις. Συνεπώς, οι νέες δομές της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης διένειμαν μάλλον άνισα τις ευκαιρίες των πολιτικών δρώντων στη διαδικασία λήψης απόφασης και έτσι επηρέασαν τις ισορροπίες πολιτικής εξουσίας στα κράτη – μέλη[39]. Η επιρροή αυτή έγινε αισθητή τόσο μέσω των διαδικασιών λήψης απόφασης και των συμβουλευτικών διαδικασιών, όσο και μέσω της νομιμοποίησης διακριτών μορφών πολιτικής δράσης. Η διαπραγμάτευση και οι συμμετοχικές διαδικασίες αξιολογήθηκαν ως κατάλληλα μέσα εκπροσώπησης συμφερόντων και όχι ως συγκρουσιακές ενέργειες. Στο ζήτημα αυτό η θέση της Επιτροπής είναι ξεκάθαρη: «Η συμμετοχή των δρώντων δεν αποτελεί θεσμοποίηση της εναντίωσης» (Επιτροπή 2001, 15). Το ερώτημα συνεπώς είναι, πώς αυτή η διαφοροποιημένη επιρροή οδηγεί τελικά σε θεσμική αλλαγή.

2.2 Από – εθνικοποίηση του πολιτικού χώρου

Η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση σε ένα βαθμό καταργεί τα σύνορα της εθνικής διακυβέρνησης και προκαλεί από – εθνικοποίηση του πολιτικού χώρου. Η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση έχει άμεση επιρροή στην πολιτική δόμηση της εθνικής πολιτείας, ανοίγοντας διόδους διαφυγής και ενδυναμώνοντας τους δρώντες στην απόκτηση λέγειν. Οι αλλαγές που σημειώνονται στους δρώντες και στην εκπροσώπηση συμφερόντων έχουν σωρευτικό αποτέλεσμα, αφού παράλληλα με την από – ολοκλήρωση των εθνικών δομών, αναπτύσσονται οι υπερεθνικές δομές. Παράγονται τελικά νέες κοινωνικοπολιτικές διαφοροποιήσεις, αντίθετες σε καθιερωμένες δομές και συστήματα εκπροσώπησης συμφερόντων.

Οι αλλαγές όμως στο εθνικό σύστημα πολιτικής δόμησης δεν επαρκούν προκειμένου να αμφισβητήσουν την εθνική ολοκλήρωση. Η διαδικασία της αλλαγής θα πραγματοποιηθεί μόνο εάν η πολιτική αναδόμηση περιορίσει την ευχέρεια των κρατών – μελών να οργανώσουν εδαφική νομιμοποίηση και αλληλεγγύη. Οι «πολιτείες» συντίθενται όχι μόνο μέσω των τρόπων και των μεθόδων εσωτερικής πολιτικής δόμησης, αλλά πάνω από όλα, μέσω της εθνικής ταυτότητας και του εθνικού αισθήματος του «ανήκειν». Για το λόγο αυτό, πρέπει να εξεταστούν οι δεσμοί που κρατούν μια πολιτεία συγκροτημένη και σε ποιό βαθμό οι δεσμοί αυτοί διαφοροποιούνται μεταξύ των εθνικών συστημάτων[40].

[39] Marks, G. και McAdam D. (1996) "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union". Στο Marks, G. (επιμ.) *Governance in the European Union* (London: SAGE Publications).
[40] Olsen, J. P. (2003) "Towards a European administrative space". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 10, No. 4, σσ. 506 – 531.

Συνοπτικά, η υπόθεση είναι ότι η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση θα από – εθνικοποιήσει την πολιτική δόμηση, ανοίγοντας εναλλακτικές εξόδους και παρέχοντας πρόσβαση σε εξωτερικές πολιτικές πηγές. Η ανάπτυξη πανευρωπαϊκών δομών θα επηρεάσει περαιτέρω τις εθνικές δομές. Ανάλογα με το εύρος και την ένταση αυτής της διαδικασίας, τα κράτη – μέλη μπορεί να μην είναι σε θέση να εξισορροπήσουν αντικρουόμενα συμφέροντα στις επικράτειές τους, γεγονός που θα υπονομεύσει τους βασικούς παράγοντες του εγχώριου συστήματος που εξασφαλίζουν συστημική ολοκλήρωση. Ως βασικοί παράγοντες που συντονίζουν την πολιτική δόμηση και εξασφαλίζουν ολοκλήρωση, αναφέρονται οι ακόλουθοι[41]:

1. Συστήματα διαμεσολάβησης συμφερόντων
2. Θεσμοποιημένες σχέσεις κέντρου – περιφέρειας
3. Συστήματα διακρίσεως των κοινωνικών ομάδων (cleavage systems).

Η δημιουργία συστήματος σταθερότητας συνδέεται με κανονιστικές φιλοδοξίες που είναι θεμελιώδεις για το συμβιβασμό των αρχών και περιβάλλουν τις ακόλουθες έννοιες:

1. της ισότητας της κουλτούρας (εθνική ταυτότητα)
2. της κοινωνικής ισότητας (κοινωνική συμμετοχή)
3. της πολιτικής ισότητας (πολιτική συμμετοχή)

2.3 Ζητήματα από την παρέμβαση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης στις εθνικές πολιτικές δομές και αρμοδιότητες

Η απάντηση στο ερώτημα γιατί και πώς η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση παρεμβαίνει στις εσωτερικές πολιτικές δομές των κρατών – μελών και τελικά στην ίδια τη συνοχή των εθνικών συστημάτων, εγείρει μια σειρά ζητημάτων.

Πρώτον, η Ε.Κ./Ε.Ε. είναι ένας ελκυστικός χώρος διαμόρφωσης απόφασης γιατί παρέχει εναλλακτικές εξόδους πολιτικών. Οι έξοδοι αυτοί προσφέρουν τη δυνατότητα αποφυγής ανεπιθύμητων εθνικών ρυθμίσεων σε όρους επιβολών (φορολόγηση κερδών), περιορισμών (επιπρόσθετο κόστος, όπως στην περίπτωση της αγροτικής παραγωγής γενετικά τροποποιημένων τροφών) ή υποχρεώσεων (πληρωμή πανεπιστημιακών διδάκτρων).

Δεύτερον, προσφέρει ευκαιρίες αναβάθμισης της πολιτικής επιρροής, παρέχοντας πρόσβαση στη διαμόρφωση απόφασης. Βελτιώνει τη δράση κατοχυρώνοντας καινούργιες πηγές, παρέχει νομικά εργαλεία προς υπεράσπιση δικαιωμάτων, και αναπτύσσει αρχές που νομιμοποιούν απαιτήσεις. Οι δρώντες μπορούν να αναζητήσουν επιρροή στις εθνικές ρυθμίσεις μέσω των

[41] Bartolini, S. (2004) *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation state and European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Βρυξελλών και των ευρωπαϊκών κανονισμών. Οι κοινοτικοί θεσμοί θεωρούνται ανοιχτοί και παρά τις πολύπλοκες διαδικασίες διαμόρφωσης απόφασης, συγκριτικά διαφανείς. Ένα πλήθος εισόδων δίνει τη δυνατότητα ένταξης στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και τα ενδιαφερόμενα μέρη αποκτούν λέγειν με διάφορες ιδιότητες: ως ειδικοί, ως λομπίστες, ως κοινωνικοί εταίροι, ως ΜΚΟ ή απλώς ως πολίτες. Η έννοια «συμμετοχική δημοκρατία» αποτυπώνει τη διάδραση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Μια μεγάλη ποικιλία στρατηγικών έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια και εφαρμόζονται σε όλα τα στάδια πολιτικής: συζητήσεις και στρογγυλά τραπέζια κατά τη φάση καθορισμού του προβλήματος και της ατζέντας, συμβουλευτικά και υποχρεωτικά εργαλεία κατά τη διαμόρφωση πολιτικής, εταιρικές συμφωνίες κατά την εφαρμογή, και τέλος παροχή δικαιωμάτων ελέγχου στους κοινωνικούς εταίρους κατά τη φάση της επίβλεψης της εφαρμογής.

Επιπλέον, όταν συγκρίνεται με άλλα συστήματα περιφερειακής συνεργασίας, η Ε.Κ./Ε.Ε. διαφοροποιείται γιατί αποτελεί μια Κοινότητα δικαίου. Έχει διαμορφώσει το δικό της νομικό σύστημα που αν και λειτουργεί ανεξάρτητα, διαποτίζει τις έννομες τάξεις των κρατών – μελών στηριζόμενη στις αρχές του άμεσου αποτελέσματος και της ανωτερότητας. Παρέχει νομική προστασία σε κάθε φυσικό και νομικό πρόσωπο, όχι μόνο έναντι των δράσεων της Ε.Κ./Ε.Ε. αλλά και έναντι των εθνικών αρχών.

2.4 Προσεγγίσεις των μορφών διακυβέρνησης στην Ε.Ε.

Η διακυβέρνηση μπορεί να οριστεί ως μόχλευση και συνεργασία αλληλεξαρτώμενων (συνήθως συλλογικών) δρώντων, βασισμένων σε θεσμοθετημένα συστήματα κανόνων. Με τον ορισμό αυτό επιδιώκεται να καλυφθούν όλες οι διαφορετικές προσεγγίσεις της διακυβέρνησης:

1. η προσέγγιση της διαμόρφωσης πολιτικής,
2. η προσέγγιση της άσκησης πολιτικής και
3. η θεσμική προσέγγιση.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά των τριών διαστάσεων της διακυβέρνησης είναι τα ακόλουθα:

1. Η Beate Kohler – Koch συνδέει τη διακυβέρνηση με τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Η διακυβέρνηση αφορά τους τρόπους μέσω των οποίων οι αποκλίνουσες προτιμήσεις των πολιτών μεταφράζονται σε αποτελεσματικές πολιτικές επιλογές, και η πληθώρα των συλλογικών ενδιαφερόντων μεταμορφώνεται σε ενιαία πράξη με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται συμμόρφωση των δρώντων[42]. Στην Ε.Κ./Ε.Ε. η «διακυβέρνηση μέσω δικτύων» θεωρείται ο κυρίαρχος τύπος διακυβέρνησης έναντι του «κρατισμού», του

[42] Kohler – Koch, B. (1999) "The Evolution and Transformation of European Governance". Στο Kohler – Koch, B. και Eising, R. (επιμ.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge).

«πλουραλισμού» και του «κορπορατισμού»[43]. Συνεπώς, το βασικό κριτήριο που διαφοροποιεί τους τύπους διακυβέρνησης είναι η σχέση μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Η διακυβέρνηση, δηλαδή, αποτελεί πλαίσιο διαμεσολάβησης συμφερόντων και σχέσεων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

2. Η Adrienne Héritier ορίζει τη διακυβέρνηση ως «μέθοδο πολιτικής μόχλευσης»[44]. Συνεπώς, η διακυβέρνηση αναφέρεται πρωταρχικά στην πολιτική διάσταση. Οι πολιτικές μπορούν να διαφοροποιηθούν σύμφωνα με τα εργαλεία μόχλευσης, τα οποία καθορίζουν πώς θα επιτευχθούν συγκεκριμένοι στόχοι πολιτικής. Το κράτος μπορεί να εφαρμόσει διαφορετικούς τύπους εργαλείων προκειμένου να επιτύχει διαφορετικά αποτελέσματα: εντολής και ελέγχου, κινήτρων και παροχών, πληροφόρησης και πειθούς, όπως και όλες τις μορφές κοινωνικού επηρεασμού και ελέγχου[45].
3. Ο Rosenau[46] σε μια ξεκάθαρα θεσμική προσέγγιση, θεωρεί τη διακυβέρνηση ως σύστημα κανόνων που διαμορφώνει τις πράξεις των δρώντων. Οι διαφορετικές μορφές διακυβέρνησης τοποθετούνται μεταξύ δύο ακραίων αντίθετων τύπων: αυτόν της «αγοράς» και αυτόν της «ιεραρχίας». Μεταξύ αυτών των δύο ιδανικών τύπων, εμφανίζονται διαφορετικές μορφές διακυβέρνησης, όπως αυτές της «κοινότητας», των «σωματείων» και των «δικτύων». Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι αυτοί οι δύο τύποι αποτελούν «ιδανικούς» και όχι «πραγματικούς» τύπους. Εμπειρικά, μπορούν να εμφανιστούν μόνο υβριδικές μορφές διακυβέρνησης, μιας και μία μορφή πάντα περιέχει στοιχεία και από τις άλλες. Σε κάθε άλλη περίπτωση, η αποτελεσματική μόχλευση και συνεργασία είναι αδύνατη, αφού λ.χ. η «αγορά» είναι απαραίτητο να βασιστεί σε μια ιεραρχικά ανώτερη αρχή προκειμένου να εξασφαλίσει ότι οι δρώντες συναινούν στους κανόνες[47].

Πέρα από την παραπάνω διάκριση, γίνεται και διάκριση μεταξύ ευρείας και στενής διακυβέρνησης. Υπό την ευρεία έννοια, η διακυβέρνηση αφορά κάθε μορφή πολιτικής μόχλευσης δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων, συμπεριλαμβάνοντας τόσο τις κλασικές μορφές κυβέρνησης όσο και τις διαφορετικές μορφές μόχλευσης, από την ιεραρχική επιβολή έως την ανταλλαγή

[43] Eising, R. και Kohler – Koch, B. (1999) "Introduction: Network Governance in the European Union". Στο Kohler – Koch, B. και Eising, R. (επιμ.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge).
[44] Héritier, A. (2002) "New Modes of Governance in Europe: Policy – Making without Legislating?" Στο Héritier, A. (επιμ.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (Lanham: Rowman and Littlefield).
[45] Baldwin, R. και Martin, C. (1999) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford: Oxford University Press).
[46] Rosenau, J. N. (1992) "Governance, Order, and Change in World Politics". Στο Rosenau, J. N. και Czempiel, E. O. (επιμ.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
[47] Streeck, W. και Schmitter, P. C. (1985) "Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order". Στο Streeck, W. και Schmitter, P. C. (επιμ.) *Private Interest Government: Beyond Market and State* (London: Sage).

πληροφοριών μεταξύ των δρώντων[48]. Υπό τη στενή έννοια, η διακυβέρνηση περιλαμβάνει μόνο μορφές πολιτικής μόχλευσης, στις οποίες χρησιμοποιούνται μη – ιεραρχικές μέθοδοι, όπως η πειθώ και η διαπραγμάτευση, και στις οποίες συμμετέχουν δημόσιοι αλλά και ιδιωτικοί φορείς στη διαμόρφωση πολιτικής. Η στενή έννοια της διακυβέρνησης, δηλαδή, βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση με τα ιεραρχικά, κλασσικά εργαλεία μόχλευσης. Προκειμένου να συμπεριληφθούν και οι μη – ιεραρχικές, συνεργατικές και χαλαρές μορφές στην υπό στενή έννοια διακυβέρνηση, θα πρέπει σωστότερα να γίνεται λόγος για «μορφές διακυβέρνησης και κυβέρνησης», ώστε να περιλαμβάνονται και οι δυο κατηγορίες.

Στη βιβλιογραφία παρατηρείται πληθώρα προσεγγίσεων των νέων μορφών διακυβέρνησης. Κοινός τόπος όλων των προσεγγίσεων είναι η προσπάθεια καθορισμού του ρόλου του κράτους στην κοινωνία, δηλαδή της σχέσης μεταξύ κρατικής παρέμβασης και κοινωνικής αυτονομίας[49]. Υπάρχουν όμως και άλλες προσεγγίσεις που αναφέρουν το βαθμό διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης ως χαρακτηριστικό των μορφών διακυβέρνησης[50] ή που διακρίνουν τις νέες μορφές διακυβέρνησης σε εκείνες που δίνουν έμφαση στη διοίκηση και στους θεσμούς, και σε εκείνες που επικεντρώνονται στις εκροές των πολιτικών.

Ακολουθώντας την ανωτέρω διάκριση μεταξύ κρατικής παρέμβασης και κοινωνικής αυτονομίας, θα αναλυθούν διαδοχικά οι διαφορετικές μορφές διακυβέρνησης σύμφωνα με τις τρεις προσεγγίσεις:

1. της διαμόρφωσης πολιτικής,
2. της άσκησης πολιτικής και
3. της θεσμικής διάστασης.

[48] Héritier, A. (2002) "New Modes of Governance in Europe: Policy – Making without Legislating?" Στο Héritier, A. (επιμ.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (Lanham: Rowman and Littlefield).
[49] Pierre, J. (2000) "Introduction: Understanding Governance". Στο Pierre J. (επιμ.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Governance* (Oxford: Oxford University Press).
[50] Grosse, T. (2005) "Inception Report: Democratization, Capture of the State and New Forms of Governance in CEE Countries". *NEWGOV Deliverables*, Reference Number 17/D2.

Πίνακας 3: Προσεγγίσεις των Μορφών Διακυβέρνησης

	ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ
Διαμόρφωση πολιτικής	Μόνο δημόσιοι δρώντες	Μόνο ιδιωτικοί δρώντες
Άσκηση πολιτικής	Νομική δεσμευτικότητα	Soft law
	Αυστηρή προσέγγιση στην εφαρμογή	Ελαστική προσέγγιση στην εφαρμογή
	Παρουσία ποινών	Απουσία ποινών
	Ουσιαστικοί Κανονισμοί	Ρυθμιστικοί Κανονισμοί
	Καθορισμένες νόρμες	Τροποποιήσιμες νόρμες
Θεσμική διάσταση	Ιεραρχία	Αγορά
	Κεντρική εξουσία	Αποκεντρωμένη εξουσία
	Θεσμοποιημένες διαδράσεις	Μη – θεσμοποιημένες διαδράσεις

Πηγή: Treib, Böhr & Falkner 2005

2.4.1 Διαμόρφωση πολιτικής: συμμετοχή δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων

Δημόσιοι ή ιδιωτικοί δρώντες: Η διακυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί ως ένα σύστημα που επιτρέπει τη συμμετοχή διαφόρων κατηγοριών δρώντων. Τα δύο άκρα των κατηγοριών είναι είτε να συμμετέχουν αποκλειστικά δημόσιοι δρώντες είτε αποκλειστικά ιδιωτικοί. Έτσι λοιπόν, από τη μια ένα ιεραρχικό κράτος αφήνει την πολιτική διαδικασία στους δημόσιους δρώντες, ενώ από την άλλη, μόνο ιδιωτικοί δρώντες συμμετέχουν στην αυτορρύθμιση λόγου χάρη των επιχειρήσεων. Δηλαδή, η αποκλειστική συμμετοχή ιδιωτικών δρώντων αφορά την ύπαρξη αυτό – οργανωμένων κοινοτήτων χωρίς κρατική παρέμβαση. Μεταξύ αυτών των δύο άκρων, υπάρχει μια πληθώρα μορφών διακυβέρνησης στις οποίες συμμετέχουν τόσο δημόσιοι όσο και ιδιωτικοί φορείς, όπως είναι λ.χ. οι διάφορες μορφές πολιτικών δικτύων[51] ή γραφειοκρατίες που αναδιοργανώθηκαν σύμφωνα με τις αρχές του New Public Management, αναθέτοντας δημόσιες υποχρεώσεις σε ιδιωτικές επιχειρήσεις[52]. Βέβαια εμπειρικά δεν υπάρχει καμιά μορφή διακυβέρνησης που να περιλαμβάνει αποκλειστικά μόνο δημόσιους ή μόνο ιδιωτικούς δρώντες. Μπορεί όμως να διαπιστωθεί ποιά κατηγορία επικρατεί κάθε φορά, αφού στις κρατικές υποθέσεις επικρατούν οι δημόσιοι δρώντες ενώ στις αγορές οι ιδιωτικοί. Ακόμη όμως και σε διαδικασίες ιδιωτικής

[51] Marin, B. και Mayntz, R. (επιμ.) (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt: Campus).

[52] Kersbergen, K. και van Waarden F. (2004) "Governance" as a Bridge Between Disciplines: Cross – disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy". *European Journal of Political Research,* No. 43, σσ. 143 – 171 και Mol, A., Liefferink, D. και Lauber V. (2000) "Introduction". Στο Mol, A., Lauber, V. και Liefferink, D. (επιμ.) *The Voluntary Approach to Environmental Policy: Joint Environmental Policy – making in Europe* (Oxford: Oxford University Press).

αυτορρύθμισης υπάρχει επιρροή από το κράτος, μιας και συνήθως λαμβάνουν χώρα κάτω από την απειλή της κρατικής παρέμβασης.

2.4.2 Άσκηση πολιτικής: δεσμευτικότητα και εφαρμογή πολιτικής

Νομική δεσμευτικότητα ή Soft law: Σε όρους πολιτικών, οι εκροές μπορούν είτε να δεσμεύουν τα κράτη – μέλη και τους ιδιωτικούς δρώντες προκειμένου να επιδιώκουν συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις, είτε απλώς να συντάσσουν προτάσεις τις οποίες ακολουθούν εθελοντικά οι εντολοδόχοι. Εκροές με τη μορφή Κανονισμών, Οδηγιών και Αποφάσεων είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη – μέλη και τους ιδιωτικούς δρώντες, ενώ Κατευθυντήριες Γραμμές, όπως αυτές στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης έχουν χαρακτήρα μη – δεσμευτικών προτάσεων[53]. Το πρόσφατο κοινοτικό εργατικό δίκαιο παρουσιάζει ένα μίγμα δεσμευτικών και μη – δεσμευτικών προβλέψεων στα πλαίσια του ίδιου εργαλείου πολιτικής. Οι Κανονισμοί λόγου χάρη που αφορούν τη Γονική Άδεια και την Εργασία Μερικής Απασχόλησης, καθορίζουν δεσμευτικά όρια, αλλά περιλαμβάνουν και έναν αριθμό προτάσεων τις οποίες τα κράτη – μέλη και οι εργαζόμενοι είναι ελεύθεροι να ακολουθήσουν ή όχι[54].

Αυστηρή ή ελαστική προσέγγιση στην εφαρμογή: Οι εκροές πολιτικής μπορεί να βασίζονται είτε σε μια αυστηρή μορφή εφαρμογής, ορίζοντας λεπτομερειακά στάνταρ χωρίς μεγάλη ελαστικότητα, είτε να επιτρέπουν στους εντολοδόχους περιθώρια στην προσαρμογή των πολιτικών στις τοπικές ιδιαιτερότητες και τα συλλογικά συμφέροντα. Η ελαστική εφαρμογή γίνεται είτε παρέχοντας μια πληθώρα εναλλακτικών επιλογών, είτε εξαιρώντας συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων από τις προβλέψεις της πολιτικής. Στην κοινοτική κοινωνική πολιτική, οι Κανονισμοί για τα Ωράρια Οδήγησης στις Οδικές Μεταφορές (1985) είναι ένα παράδειγμα αυστηρής εφαρμογής μιας πολιτικής. Αυτό γίνεται ήδη αντιληπτό από τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν: άμεσα εφαρμόσιμοι Κανονισμοί και όχι Οδηγίες που θα έπρεπε να ενσωματωθούν στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών – μελών. Επιπλέον, οι συγκεκριμένοι Κανονισμοί περιέχουν λεπτομερειακές διατάξεις και αφήνουν λίγες ευκαιρίες για διαπραγμάτευση ή εξαίρεση.

---

[53] De la Porte, C. και Pochet, P. (επιμ.) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Co – Ordination* (Brussels: European University Institute) και Mosher, J. S. και Trubek D. M. (2003) "Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy". *Journal of Common Market Studies,* Τόμ. 41, No. 1, σσ. 63 – 88 και Pochet, P. (2005) "The Open Method of Co – ordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective". Στο Zeitlin, J. και Pochet, P. *The Open Method of Co – ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Bruxelles: Peter Lang).

[54] Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. και Leiber, S. (2005) *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* (Cambridge: Cambridge University Press).

Αντιθέτως, η εφαρμογή του Κανονισμού για τα Ευρωπαϊκά Εργατικά Συμβούλια (1994), ήταν πιο ελαστική, επιτρέποντας στα κράτη – μέλη και στους ιδιωτικούς δρώντες μια γκάμα επιλογών[55]. Ο Κανονισμός απαιτούσε οι μεγάλες διεθνικές επιχειρήσεις να δημιουργήσουν μηχανισμούς πληροφόρησης και συμβουλευτικής για τους υπαλλήλους τους. Παρόλα αυτά, καθόριζε μόνο έναν ελάχιστο αριθμό απαιτήσεων ως προς τη μορφή των μηχανισμών, και επέτρεπε στους ήδη υπάρχοντες μηχανισμούς να παραμείνουν αμετάβλητοι ακόμη και εάν δεν ικανοποιούσαν αυτές τις ελάχιστες απαιτήσεις. Επομένως, χωρίς να επιβάλλεται ένα συγκεκριμένο μοντέλο μηχανισμού, επιτρεπόταν σε κράτη – μέλη και εταιρίες να επιλέξουν από ένα ευρύ φάσμα μοντέλων εφαρμογής.

Παρουσία ή απουσία ποινών: Οι πολιτικές διαφοροποιούνται σύμφωνα με το βαθμό εφαρμογής τους[56]. Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλεται από την Επιτροπή και το ΔΕΚ: εάν ένα κράτος – μέλος αποτύχει να συμμορφωθεί με τις επιταγές του, η Επιτροπή μπορεί να ξεκινήσει τη διαδικασία παραπομπής του στο Δικαστήριο, που μπορεί να οδηγήσει σε καταδικαστική απόφαση από το ΔΕΚ και τελικά στην επιβολή αυστηρών οικονομικών προστίμων. Παρόλα αυτά σε συγκεκριμένες πολιτικές, η επιβολή δε γίνεται μέσω αυτής της οδού. Αυτό συμβαίνει στην ΚΕΠΠΑ, στην πολιτική Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (όπου το ΔΕΚ έχει αρμοδιότητα να αποφαίνεται επί των νομικών ενεργειών αλλά όχι να ενεργεί εναντίον κρατών – μελών που δε συμμορφώνονται), καθώς και σε όλες τις μη – δεσμευτικές πολιτικές, όπως λ.χ. στο πλαίσιο της ΑΜΣ.

Ουσιαστικές ή διαδικαστικές διατάξεις: Οι πολιτικές μπορεί είτε να καθορίζουν συγκεκριμένα ουσιαστικά θέματα, είτε απλώς να επικεντρώνονται σε διαδικαστικά ζητήματα. Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική έχει να επιδείξει έναν τεράστιο όγκο λεπτομερειακών διατάξεων. Οι Κανονισμοί λ.χ. για την Κολύμβηση και το Πόσιμο Νερό (1975 και 1980), καθορίζουν συγκεκριμένα κριτήρια για την ποιότητα του νερού σχετικά με την περιεκτικότητα σε τοξικές ουσίες[57]. Αντιθέτως, πολλά από τα «νέα εργαλεία» εστιάζουν στη δημιουργία διαδικασιών που θεωρούνται ικανές να ενδυναμώσουν την περιβαλλοντική συνείδηση και το ρόλο των περιβαλλοντικών οργανώσεων[58]. Παραδείγματα αυτής της προσέγγισης αποτελούν οι Κανονισμοί

[55] Streeck, W. (1997) "Industrial Citizenship under Regime Competition: The Case of the European Works Councils". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 4, No. 4, σσ. 643 – 664.

[56] Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A. M. και Duncan, S. (2000) "The Concept of Legalization". *International Organization*, Τόμ. 54, No.3, σσ. 401 – 419 και Goldstein, J., Miles, K., Keohane, R. O. και Slaughter, A. M. (2000) "Introduction: Legalization and World Politics". *International Organization,* Τόμ. 54, No. 3, σσ. 385 – 399 και Walker, N. (2005) "The Legal Dimension of New Modes of Governance: Background Information". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 May – 31 May 2005, Florence.

[57] Jordan, A. (1999) "European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down?". *Journal of Common Market Studies,* Τόμ. 37, No. 1, σσ. 13 – 37.

[58] Knill, C. και Lenschow, A. (2000) *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems* (Manchester: Manchester University Press).

για την Ελευθερία Πρόσβασης στην Περιβαλλοντική Πληροφόρηση (1999) και για την Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (2001).

Καθορισμένες ή τροποποιήσιμες νόρμες: Αυτό το χαρακτηριστικό αναφέρεται στον καθορισμένο και εξαρτώμενο από το περιεχόμενο, χαρακτήρα των νορμών που περιλαμβάνονται σε ένα συγκεκριμένο εργαλείο πολιτικής. Ο Walker[59] χαρακτηρίζει τη νέα διακυβέρνηση ως συγκριτικά πιο αναθεωρήσιμη και ενσωματωμένη σε άλλες νόρμες και πολιτικές.

2.4.3 Θεσμική προσέγγιση: ιεραρχικό ή αποκεντρωμένο πλαίσιο;

Ιεραρχία ή αγορά: Ανεξάρτητα από το εάν στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής συμμετέχουν δημόσιοι ή ιδιωτικοί δρώντες, το θεσμικό πλαίσιο μπορεί να είναι είτε ιεραρχικό, δίνοντας μόνο σε έναν ή σε λίγους δρώντες τη δυνατότητα να παίρνουν συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις χωρίς τη συναίνεση των άλλων, είτε μπορεί να έχει τη δομή της αγοράς, όπου κάθε υποκείμενο είναι ελεύθερο να επιλέξει τις ενέργειές του. Μεταξύ αυτών των δύο αντιθέτων, υπάρχουν διάφορες άλλες θεσμικές δομές. Η πιο χαρακτηριστική είναι η δομή δικτύου, που αποτελεί ένα σύμπλεγμα μη – ιεραρχικών αλληλεξαρτώμενων δρώντων με διαφοροποιημένες δυνάμεις[60].

Κεντρική ή αποκεντρωμένη πηγή εξουσίας: Μια σχετική θεσμική προσέγγιση είναι το εάν η πηγή εξουσίας είναι κεντρική ή αποκεντρωμένη. Αυτό αφορά τόσο την οριζόντια (μεταξύ των κεντρικών κρατικών δρώντων) όσο και την κάθετη διάσταση (μεταξύ εδαφικών μονάδων ή κρατικών περιφερειών). Ο Neil Walker (2005) έχει συμπεριλάβει τη διάσταση αυτή στην επισκόπησή του για τα χαρακτηριστικά της «νέας» και «κλασικής» διακυβέρνησης, ενώ και ο Grosse[61] αναφέρει την κεντρική παρέμβαση και την αποκεντρωμένη δράση ως αντιτιθέμενους ιδεατούς – τύπους. Οι οριζόντιες μορφές διακυβέρνησης συνδέονται έμμεσα ή άμεσα με το αίτημα δημοκρατικότητας που συνήθως ικανοποιούν οι συμμετοχικές διαδικασίες. Παρόλα αυτά, η οριζόντια προσέγγιση των νέων μορφών διακυβέρνησης, δε σημαίνει αυτόματα και περισσότερη συμμετοχική διακυβέρνηση σε όρους δημοκρατικής πολιτείας.

Θεσμοποιημένες ή μη – θεσμοποιημένες διαδράσεις: Οι μορφές διακυβέρνησης μπορούν να διαφοροποιηθούν σύμφωνα με το βαθμό θεσμοποίησης της διαδικασίας δημιουργίας πολιτικής

[59] Walker, N. (2005) "The Legal Dimension of New Modes of Governance: Background Information". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 May – 31 May 2005, Florence.
[60] Scharpf, F. W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder: Westview).
[61] Grosse, T. (2005) "Inception Report: Democratization, Capture of the State and New Forms of Governance in CEE Countries". *NEWGOV Deliverables*, Reference Number 17/D2.

και εφαρμογής της[62]. Στην Ε.Κ./Ε.Ε. πολλές από τις διαδικασίες της ΑΜΣ χαρακτηρίζονται από λιγότερο θεσμοποιημένα στάδια μιας και δε στηρίζονται στις Συνθήκες, με επακόλουθο να επιτρέπεται μεγαλύτερη ευελιξία. Σε αντίθεση, η κλασική κοινοτική μέθοδος, στηρίζεται στις Συνθήκες, με ξεκάθαρους κανόνες για τους εμπλεκόμενους, τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, την εφαρμογή της και την επίβλεψη για τη συμμόρφωση των εντολοδόχων.

2.5 Αμφισβητώντας την καινοτομία των νέων μορφών διακυβέρνησης

Στη συνέχεια, θα επιχειρήσουμε μια διάκριση μεταξύ νέων και κλασικών μορφών διακυβέρνησης, χρησιμοποιώντας τα παραπάνω αναλυτικά εργαλεία. Φυσικά, το εάν μια μορφή διακυβέρνησης είναι νέα ή κλασική αποτελεί περισσότερο εμπειρικό παρά αναλυτικό ερώτημα. Η διάκριση αυτή χρειάζεται πιο λεπτομερή καθορισμό των περιόδων που θεωρούνται «πρόσφατες» και «παλαιότερες». Η αρθρογραφία επικεντρώνεται στις δύο τελευταίες δεκαετίες ως περίοδο ανάδειξης των νέων μορφών διακυβέρνησης, όμως τελικά ακόμη και η ίδια η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένων και όλων των μορφών υπερεθνικής διακυβέρνησης που τις χαρακτηρίζουν, μπορούν να θεωρηθούν ένα μάλλον πρόσφατο ιστορικό φαινόμενο. Επιπλέον, το κατά πόσο μια μορφή διακυβέρνησης πρέπει να θεωρηθεί «νέα» ή «κλασική», εξαρτάται από το πεδίο πολιτικής στο οποίο αναφέρεται. Πολλές από τις υποτιθέμενες καινοτόμες μορφές διακυβέρνησης, που χαρακτηρίζονται «νέες» λόγω της πρόσφατης εμφάνισής τους σε ένα πεδίο πολιτικής, αποδεικνύονται «κλασικές» σε άλλα πεδία, όπου η χρήση τους είναι πολυετής[63].

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συμμετοχή των ομάδων συμφερόντων στη διαμόρφωση πολιτικής της Ε.Κ./Ε.Ε.. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι εργατικές και εργοδοτικές οργανώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμμετέχουν στη διαπραγμάτευση του περιεχομένου των Κανονισμών στο πεδίο της κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής[64]. Εξαιτίας του σημαντικού ρόλου των ιδιωτικών δρώντων στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής, η Adrienne Héritier[65] θεωρεί τις εθελοντικές διαπραγματεύσεις των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων σε συμφωνίες που μπορεί να γίνουν νομικά δεσμευτικοί Κανονισμοί, ως νέα μορφή διακυβέρνησης. Παρόλα αυτά, η παράδοση της έντονης συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, σημειώνεται

[62] Wessels, W. (2005) "Emergence and Evolution of Modes of Governance: Designing a Treaty – based Framework – Towards an Index of Integration". *NEWGOV* Cluster 1 Meeting, 30 May – 31 May 2005, Florence.
[63] Monar, J. (2005) "New Modes of Governance? Some Hypotheses Arising from the Justice and Home Affairs Domain". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 – 31 May 2005.
[64] Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community* (London: Routledge).
[65] Héritier, A. (2003) "New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness". Στο Börzel, T. A. και Cichowski, R. A. (επιμ.) *The State of the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Επιπλέον, συνεργατικά ή ακόμη και ξεκάθαρα κορπορατιστικά μοντέλα διαμεσολάβησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρατηρούνται σε κάποιο βαθμό και στην Κοινή Αγροτική Πολιτική[66]. Διαμεσολάβηση, βέβαια, που είναι ακόμη πιο έντονη σε εθνικό επίπεδο. Σε χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία και η Αυστρία, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση κοινωνικό – οικονομικών πολιτικών αποτελεί κάθε άλλο παρά πρόσφατο φαινόμενο, μιας και είναι πρακτική για περισσότερο από μισό αιώνα. Στην Αυστρία λ.χ. η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, μόλις τα τελευταία χρόνια φαίνεται να περιορίζεται, ακολουθώντας μια αντίστροφη λογική.

2.6 Τυπολογίες των μορφών διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι υπάρχουν πολλές υβριδικές μορφές διακυβέρνησης που συνδυάζουν στοιχεία των διαφορετικών διαστάσεων διακυβέρνησης[67]. Στις διαστάσεις αυτές υπάρχει μια ποικιλία προσεγγίσεων που επικεντρώνεται είτε στα θεσμικά χαρακτηριστικά, είτε στις συνεργασίες των δρώντων, είτε τέλος στα εργαλεία πολιτικής.

Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν τρεις τυπολογίες των νέων μορφών διακυβέρνησης που αναφέρονται κυρίως στη διάσταση της διαμόρφωσης πολιτικής, χωρίς όμως να αποφεύγονται εμπειρικές επικαλύψεις και με τις άλλες δύο διαστάσεις. Τα δίκτυα πολιτικής λ.χ. συνήθως αποτελούνται από δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες (διάσταση διαμόρφωσης πολιτικής) και χαρακτηρίζονται από μια μη – ιεραρχική θεσμική δομή διαμόρφωσης απόφασης (θεσμική διάσταση). Ενδιαφέρον στο πλαίσιο αυτό θα παρουσίαζε να διερευνηθεί κατά πόσο τέτοιοι «πραγματικοί τύποι» των νέων μορφών διακυβέρνησης σε αυτές τις δύο διαστάσεις, παράγουν χαρακτηριστικές μορφές διακυβέρνησης και στην τρίτη διάσταση της παραγωγής πολιτικής.

Η πρώτη τυπολογία είναι του NEWGOV, ενός πανευρωπαϊκού ερευνητικού προγράμματος στις νέες μορφές διακυβέρνησης της Ε.Κ./Ε.Ε.. Η κατηγοριοποίηση βασίζεται στη διάκριση μεταξύ ελαστικών μορφών, όπου η αρμοδιότητα ανήκει αποκλειστικά στα κράτη – μέλη και ανελαστικών μορφών, που χαρακτηρίζονται κυρίως ιεραρχικές. Η τυπολογία αυτή χρησιμοποιεί επιπλέον τη διάκριση μεταξύ μορφών διακυβέρνησης βασισμένων στις Συνθήκες και μορφών διακυβέρνησης μη – βασισμένων στις Συνθήκες. Διακρίνει δύο περιπτώσεις ελαστικών μορφών διακυβέρνησης

[66] Grant, W. (1993) "Pressure Groups and the European Community: An Overview". Στο Mazey, S. και Richardson, J. (επιμ.) *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press) και Kirchner, E. και Schwaiger, K. (1981) *The Role of Interest Groups in the European Community* (Aldershot: Gower) και Sargent, J. A. (1985) "Corporatism and the European Community". Στο Grant, W. (επιμ.) *The Political Economy of Corporatism* (London: Macmillan).

[67] Rhodes, M. (2005) "The Scientific Objectives of the NEWGOV Project: A Revised Framework". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 May – 31 May 2005, Florence.

που δεν έχουν βάση στις Συνθήκες, και κατατάσσει όλες τις υπόλοιπες στην κατηγορία των βασισμένων στις Συνθήκες (Πίνακας 4).

Στη συνέχεια, όλες οι περιπτώσεις συνδέονται με πεδία πολιτικής που χαρακτηρίζονται από τις συγκεκριμένες διακρίσεις. Η κατηγοριοποίηση μπορεί να διευκολύνει την οργάνωση του ερευνητικού προγράμματος, δεν αναδεικνύει όμως τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των μορφών διακυβέρνησης. Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού λ.χ. περιλαμβάνει αρκετά εργαλεία ελαστικής διακυβέρνησης, όπως τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές και την περιοδική επίβλεψη και αποτίμηση μεταξύ των κρατών – μελών[68]. Επιπλέον, η ιεραρχία θεωρείται κυρίως θεσμοποιημένη δομή εξουσίας και η κοινοτική μέθοδος είναι συγκεκριμένη μορφή διαμόρφωσης πολιτικής, συνεπώς η διάκριση μεταξύ τους είναι μάλλον ατυχής.

[68] Borrás, S. και Jacobsson, K. (2004) "The Open Method of Co – ordination and New Governance Patterns in the EU". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 11, No. 2, σσ. 185 – 208.

Πίνακας 4: Σύγκριση των Μορφών Διακυβέρνησης σε διάφορα πεδία πολιτικής

ΠΕΔΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ							
	Διακυβέρνηση βασισμένη στις Συνθήκες						Διακυβέρνηση μη βασισμένη στις Συνθήκες	
	ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΗ ◄					► ΕΛΑΣΤΙΚΗ		
	Ιεραρχική	Κοινοτική Μέθοδος	Πολιτική κινήτρων - Προϋπολογισμός	Ανελαστική Συνεργασία	Διακυβερνητική	ΑΜΣ	Συνταγματοποίηση	Αποκλειστική Αρμοδιότητα στα κ – μ
Νομισματική πολιτική	☻							
Οικονομική πολιτική			☻					
Διαρθρωτική πολιτική			☻					
Φορολογική πολιτική				☻				
Περιβαλλοντική πολιτική		☻						
Πολιτική Δικαιοσύνης				☻	☻	☻		
ΚΕΠΠΑ				☻	☻		☻	
Πολιτική Απασχόλησης						☻		
Κοινωνική πολιτική		☻						
Κοινωνικός Διάλογος		☻				☻		
Πολιτική Έρευνας & Ανάπτυξης						☻		
Κοινωνία της Πληροφορίας						☻		
Εκπαίδευση								☻

Πηγή: Wessels 2005

Πίνακας 5

		ΔΡΩΝΤΕΣ		
		Μόνο Δημόσιοι δρώντες	**Δημόσιοι & Ιδιωτικοί δρώντες**	**Μόνο Ιδιωτικοί δρώντες**
ΜΟΡΦΕΣ ΜΟΧΛΕΥΣΗΣ	**Ιεραρχικές Νομικές δεσμεύσεις**	Κλασικό έθνος – κράτος, Υπερεθνικοί οργανισμοί		
	Μη – ιεραρχικές Διαπραγμάτευση Κίνητρα	Διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις	Ανάθεση δημόσιων λειτουργιών σε ιδιωτικούς δρώντες, Νεοκορπορατισμός	Αυτορρύθμιση αγοράς
	Μη – ιεραρχικές Πειθώ, Μάθηση Διάχηση	Ευρωπαϊκές Υπηρεσίες, Οριζόντια επίλυση προβλημάτων μεταξύ δημοσίων θεσμών	Δημόσια – Ιδιωτικά δίκτυα, Benchmarking	ΜΚΟ

Πηγή: NEWGOV 2004

Επεξεργασία της κατηγοριοποίησης παρέχεται από την τυπολογία του Πίνακα 5, που διαμορφώνεται με βάση τους «εμπλεκόμενους δρώντες» και τις «μορφές μόχλευσης»[69]. Ακολουθώντας όμως την κατηγοριοποίηση, έτσι και η τυπολογία παρουσιάζει αδυναμίες. Αρχικά, οι μορφές μόχλευσης δεν είναι μονοδιάστατες. Οι διακρίσεις μεταξύ ιεραρχικών και μη – ιεραρχικών μορφών διακυβέρνησης και διαφωνίας έναντι διαπραγμάτευσης, αποτελούν δύο διαφορετικές διαστάσεις. Η πρώτη αναφέρεται στη δομή εξουσίας και η δεύτερη στη μορφή διαμεσολάβησης. Τόσο η διαφωνία όσο και η διαπραγμάτευση μπορούν να λάβουν χώρα στα πλαίσια εξίσου ιεραρχικών όσο και μη – ιεραρχικών δομών. Επιπλέον, παρόλο που η τυπολογία φαίνεται να καταδεικνύει διαφορετικές θεσμικές δομές και διαφορετικούς προσανατολισμούς των δρώντων, περιλαμβάνει τελικά και θέματα που ανήκουν στην πολιτική διάσταση. Ειδικότερα, το benchmarking αποτελεί περισσότερο εργαλείο πολιτικής παρά μορφή διάδρασης μεταξύ των δρώντων. Άλλωστε, το benchmarking δεν περιορίζεται μόνο στα δίκτυα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αλλά μπορεί να αποτελεί και πρακτική μεταξύ αποκλειστικά δημοσίων δρώντων, όπως συμβαίνει λ.χ. στην περίπτωση του Ο.Ο.Σ.Α.

[69] NEWGOV (2004) *Integrated Project "New Modes of Governance" – Description of Work* (Florence: European University Institute).

Η δεύτερη τυπολογία, των Knill και Lenschow[70] αποτυπώνει περισσότερο την προσέγγιση που βλέπει τη διακυβέρνηση ως άσκηση πολιτικής (Πίνακας 6). Χρησιμοποιώντας ως διαστάσεις το βαθμό δεσμευτικότητας των πολιτικών και το βαθμό αυτονομίας των δρώντων, διακρίνουν τέσσερις κατηγορίες ρυθμίσεων: τα νέα εργαλεία, το κανονιστικό πλαίσιο, την αυτορρύθμιση υπό κρατική επίβλεψη και την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού. Η τυπολογία τους όμως τελικά, δίνει παραδείγματα των εργαλείων πολιτικής που εκπροσωπούν κάθε μορφή διακυβέρνησης αντί να παρέχει γενικούς τύπους. Επιπλέον, οι δύο διαστάσεις που χρησιμοποιούν (δεσμευτικότητα και αυτονομία) δεν έχουν κάποιο κοινό σημείο αναφοράς. Από τη μια αναφέρονται στο βαθμό δεσμευτικότητας που έχουν οι ευρωπαϊκές πολιτικές στα κράτη – μέλη, και από την άλλη στο βαθμό αυτονομίας των ιδιωτικών δρώντων τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο εθνικό επίπεδο απέναντι στην παρέμβαση του δημόσιου τομέα.

Πίνακας 6

		ΒΑΘΜΟΣ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	
		ΥΨΗΛΟΣ	**ΧΑΜΗΛΟΣ**
ΒΑΘΜΟΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ ΔΡΩΝΤΩΝ	**ΥΨΗΛΟΣ**	ΝΕΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ: οικονομικά, επικοινωνιακά, νομοθεσία - πλαίσιο	ΑΜΣ
	ΧΑΜΗΛΟΣ	ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ: ουσιαστικό, διαδικαστικό	ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ: υπό κρατική επίβλεψη

Πηγή: Knill & Lenschow 2003

Επομένως χρησιμοποιούνται τρεις διαστάσεις και όχι δύο: η νομική δεσμευτικότητα, η ελαστικότητα εφαρμογής και οι σχέσεις δημόσιου – ιδιωτικού τομέα. Αυτό γίνεται εμφανές από την περιγραφή της κατηγορίας «νέα εργαλεία», η οποία σύμφωνα με τους συγγραφείς αποτελείται από «μικτά ρυθμιστικά εργαλεία». Ειδικότερα, αποτελείται από νομοθεσίες – πλαίσιο, που αφήνουν στα κράτη – μέλη υψηλό βαθμό αυτονομίας, και από οικονομικά και επικοινωνιακά εργαλεία που είναι πιο ελαστικά από την παραδοσιακή νομοθεσία απέναντι στους οικονομικούς και κοινωνικούς δρώντες.

Η τρίτη τυπολογία[71] περιλαμβάνει τις μορφές ρύθμισης της δεύτερης, αλλά αφήνει από έξω την κρυφή διάσταση των σχέσεων δημόσιου – ιδιωτικού τομέα (Πίνακας 7). Συγκεκριμένα, οι μορφές διακυβέρνησης κατηγοριοποιούνται πρώτον σύμφωνα με το εάν βασίζονται σε νομικά

[70] Knill, C. και Lenschow, A. (2004) "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation". Στο Jordana, J. και Levi – Faur, D. (επιμ.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

[71] Treib, O., Böhr, H. και Falkner, G. (2005) "Modes of Governance: A Note towards Conceptual Clarification". *European Governance Papers (EUROGOV)* No. N – 05 – 02.

δεσμευτικές διατάξεις ή σε soft law και δεύτερον με το εάν προβλέπουν ελαστική ή ανελαστική εφαρμογή. Οι νομικά δεσμευτικές διατάξεις περιλαμβάνουν τους Κανονισμούς, τις Οδηγίες και τις Αποφάσεις. Τα μη δεσμευτικά εργαλεία είναι οι Προτάσεις, οι Γνώμες, τα Τελικά Συμπεράσματα και οι Διακηρύξεις. Δεν αποκλείεται όμως η περίπτωση νομικά δεσμευτικά εργαλεία να βρίσκονται και στο soft law. Η ελαστική προσέγγιση στην εφαρμογή παρέχει στα κράτη – μέλη τη δυνατότητα είτε να επιλέξουν από μια ποικιλία πιθανών εναλλακτικών εφαρμογών πολιτικής, είτε να εξαιρεθούν από ορισμένες προβλέψεις. Αντιθέτως, στην ανελαστική προσέγγιση, στην εφαρμογή καθορίζονται συγκεκριμένα κριτήρια που πρέπει να ικανοποιηθούν ομοιόμορφα από όλα τα κράτη – μέλη.

Πίνακας 7

		ΝΟΜΙΚΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ	
		ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟ	**ΜΗ – ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟ**
ΕΦΑΡΜΟΦΗ	**ΑΥΣΤΗΡΗ**	Επιβολή	Στόχευση
	ΕΛΑΣΤΙΚΗ	Νομοθεσία – πλαίσιο	Εθελοντισμός

Πηγή: Treib, Böhr & Falkner 2005

Με βάση αυτή την κατηγοριοποίηση, διακρίνονται τέσσερις μορφές διακυβέρνησης:

1. **Επιβολή**: χαρακτηρίζεται από δεσμευτικά νομικά εργαλεία που καθορίζουν λεπτομερειακά και συγκεκριμένα κριτήρια, τα οποία επιτρέπουν ελάχιστες εναλλακτικές μεθόδους εφαρμογής. Αυτή η μορφή διακυβέρνησης είναι η λιγότερο ελαστική μιας και αποτελεί εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, είναι η πιο διεισδυτική σε όρους ευρωπαϊκής παρέμβασης στις εθνικές κοινωνίες. Οι Κανονισμοί για το ωράριο των οδηγών (1969) και τους ταχογράφους (1970) στις οδικές μεταφορές, αποτελούν παραδείγματα επιβολής. Χαρακτηριστικό είναι ότι και οι δύο προκάλεσαν σημαντικά προβλήματα εφαρμογής εξαιτίας των λεπτομερειακών και αυστηρών διατάξεών τους[72].
2. **Εθελοντισμός**: είναι η ακριβώς αντίθετη μορφή της επιβολής. Βασίζεται σε μη – δεσμευτικά εργαλεία και καθορίζει μόνο γενικούς στόχους, οι οποίοι συγκεκριμενοποιούνται από τα κράτη – μέλη κατά την υλοποίησή τους. Οι γενικές και νομικά μη – δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που χαρακτηρίζουν τις περισσότερες διαδικασίες στα πλαίσια της ΑΜΣ, αποτελούν τα καλύτερα παραδείγματα του εθελοντισμού: όχι μόνο δεν είναι νομικά δεσμευτικές, αλλά καθορίζουν στόχους πολιτικής,

[72] Butt, P. A. (1988) "The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs". Στο Siedentopf, H. και Ziller, J. (επιμ.) *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States* (London: Sage).

η υλοποίηση των οποίων καθορίζεται από τα κράτη – μέλη. Για το λόγο αυτό, στον εθελοντισμό υπάρχει ο μικρότερος βαθμός υπερεθνικής παρέμβασης.

3. **Στόχευση**: είναι περισσότερο παρεμβατική απέναντι στα κράτη – μέλη από ότι ο εθελοντισμός. Χρησιμοποιούνται και εδώ μη – δεσμευτικές προτάσεις, οι οποίες όμως είναι πιο λεπτομερείς και συνεπώς αφήνουν λιγότερες δυνατότητες επιλογής της μορφής υλοποίησης σε σχέση με τον εθελοντισμό. Οι συγγραφείς, σε αντίθεση με το benchmarking που χαρακτηρίζεται πολυδιάστατο και με πολλούς στόχους, θεωρούν τη στόχευση μονοδιάστατη και με έναν ξεκάθαρο στόχο. Παραδείγματα μη – δεσμευτικών προτάσεων αποτελούν πρόσφατες Οδηγίες στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής: η Οδηγία για τη μερική απασχόληση προτείνει οι εργοδότες να αποδέχονται, όσο είναι δυνατό, αιτήματα των εργαζομένων για μετάβαση από πλήρη σε μερική απασχόληση ή αντιστρόφως. Για το λόγο αυτό οι εργοδότες καλούνται έγκαιρα να ενημερώνουν για κενές θέσεις μερικής ή πλήρους απασχόλησης[73].
4. **Νομοθεσία – πλαίσιο**: αν και ανήκει στην κατηγορία των μορφών διακυβέρνησης με δεσμευτικές διατάξεις, παρέχει στα κράτη – μέλη μεγαλύτερη ελευθερία κατά την υλοποίησή τους. Στο πεδίο του κοινοτικού εργατικού δικαίου, πολλές πρόσφατες Οδηγίες χαρακτηρίζονται από ελαστικότητα, ενώ το ίδιο είναι αληθές και στην περιβαλλοντική πολιτική[74]. Ο βαθμός ευρωπαϊκής παρέμβασης είναι συνεπώς υψηλότερος σε σχέση με τις κατηγορίες της στόχευσης και του εθελοντισμού, αλλά χαμηλότερος συγκριτικά με την επιβολή.

2.7 Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε γίνεται αντιληπτό ότι υπάρχουν πολλές διαφορετικές αντιλήψεις της έννοιας διακυβέρνησης και ακόμη περισσότερες ερμηνείες των διαφορετικών μορφών διακυβέρνησης. Τα βασικότερα συμπεράσματα που μπορούν να συναχθούν είναι τα ακόλουθα:

I. Το κοινό σημείο αναφοράς των περισσότερων ερευνητών είναι η σχέση μεταξύ κρατικής παρέμβασης και κοινωνικής αυτονομίας.

II. Οι ποικίλες ερμηνείες της διακυβέρνησης, ουσιαστικά αποτελούν διαφορετικές προσεγγίσεις της παραπάνω σχέσης. Η ομαδοποίησή τους μπορεί να γίνει σύμφωνα με

[73] Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. και Leiber, S. (2005) *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* (Cambridge: Cambridge University Press).
[74] Knill, C. και Lenschow, A. (2000) *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems* (Manchester: Manchester University Press).

τη βαρύτητα που δίνουν στη λειτουργία των θεσμών (θεσμική προσέγγιση), στους προσανατολισμούς των δρώντων (προσέγγιση της διαμόρφωσης πολιτικής) και στα εργαλεία πολιτικής (προσέγγιση της άσκησης πολιτικής).

III. Η διάκριση μεταξύ «παλαιών» και «νέων» μορφών διακυβέρνησης δεν εξυπηρετεί τη δημιουργία εύχρηστης τυπολογίας. Αυτό που θεωρείται νέο σε έναν τομέα μπορεί να είναι σχετικά παλαιό σε έναν άλλο, γεγονός που καθιστά τις συγκεκριμένες κατηγοριοποιήσεις αναλυτικά ανεπαρκείς.

Η χρήση και βελτιστοποίηση των τυπολογιών που παρουσιάστηκαν, κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να αποφεύγονται λανθασμένες ερμηνείες των διαφορετικών προσεγγίσεων της διακυβέρνησης. Η βελτιστοποίησή τους θα βοηθήσει στην κατηγοριοποίηση των εργαλείων πολιτικής της Ε.Κ./Ε.Ε. τόσο σε μια σύγχρονη προοπτική (συγκρίνοντας πεδία πολιτικής σε έναν ορισμένο χρονικό ορίζοντα) όσο και σε μια ιστορική προοπτική (συγκρίνοντας ένα συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής διαχρονικά). Στη βάση αυτή θα μπορούσε να επιχειρηθεί μια συνολική σύγκριση των πεδίων πολιτικής διαχρονικά. Λαμβάνοντας υπόψη τις τρεις διαστάσεις: των θεσμών, των δρώντων και των εργαλείων πολιτικής, μια συγκριτική αποτίμηση, δίνοντας τη συνολική εικόνα των εν εξελίξει μορφών διακυβέρνησης της Ε.Κ./Ε.Ε., στην ουσία θα σκιαγραφούσε την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

3. Οργάνωση συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και εθνικές αρμοδιότητες

Η Ε.Ε. αποτελεί ένα πολιτικό σύστημα στα πλαίσια του οποίου αντιπαρατίθενται και συνεργάζονται ευρωπαϊκοί θεσμοί, κυβερνήσεις, τοπικοί και περιφερειακοί παράγοντες και κοινωνικοοικονομικά συμφέροντα. Πιο συγκεκριμένα, η εξέλιξη του τρόπου διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι συνδεδεμένη με τη δράση κοινωνικών και οικονομικών ομάδων κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, στην οποία οι τελευταίες συμμετέχουν μέσω δίαυλων επικοινωνίας και σημείων άσκησης επιρροής, θεσμοθετημένων ή μη, επίσημων ή άτυπων[75].

Η υιοθέτηση νέων μορφών διακυβέρνησης απαιτεί την δραστηριοποίηση οργανισμών σε κοινοτικό επίπεδο, κατάλληλων να οργανώσουν και να συντονίσουν τη διαδικασία. Η τελευταία απαιτεί την συνεργασία των κοινωνικών εταίρων σε πολλαπλά επίπεδα (τομεακό, εθνικό, και τοπικό κ.λ.π.). Η επίτευξη της συνεργασίας των δρώντων είχε προκαλέσει την ανησυχία των ομάδων εργασίας, ήδη από το στάδιο της κατάρτισης της Λευκής Βίβλου για την Νέα Διακυβέρνηση[76]. Λόγου χάρη, οι δρώντες από τον χώρο της βιομηχανίας, οι οποίοι αποτελούν τους κύριους παράγοντες της αυτορυθμιστικής διαδικασίας τείνουν να επιδιώκουν την συμμετοχή περιβαλλοντικών οργανώσεων και ενώσεων καταναλωτών στην παραγωγή αυτορρυθμιστικών μέσων, προκειμένου να επιτυγχάνουν μεγαλύτερο βαθμό αποδοχής.

Η υιοθέτηση των εργαλείων των νέων μορφών διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εξαρτάται από την ύπαρξη των κατάλληλων φορέων και οργανισμών σε κοινοτικό επίπεδο, ικανών να επιτύχουν συναίνεση σχετικά με το περιεχόμενο των κανόνων, να θέσουν αποτελεσματικές διαδικασίες εποπτείας και επιβολής των υιοθετημένων κανόνων κ.λ.π. Ωστόσο, με εξαίρεση τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης, παρατηρείται έλλειψη ευρωπαϊκών φορέων που να έχουν τον στόχο και την ικανότητα να επιτύχουν την υιοθέτηση μέσων αυτορρύθμισης σε κοινοτικό επίπεδο.

Το γεγονός ότι δεν υπάρχει κάποιος επίσημος κατάλογος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αναφορικά με τις ομάδες συμφερόντων, καθιστά αδύνατο τον προσδιορισμό του ακριβή αριθμού των τελευταίων που δρουν σε κοινοτικό επίπεδο. Ωστόσο, εκτιμάται ότι ανέρχεται για το 1990 στις

[75] Λάβδας, Κ., Μενδρινού, Μ. και Χατζηγιάννη, Ε. (2006) «Παραγωγή Πολιτικής και Ομάδες Συμφερόντων στην Ε.Κ./Ε.Ε.». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ.) σσ. 625 – 627.

[76] http:// www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444 (29/05/2009).

3,000, αριθμός τρεις φορές μεγαλύτερος από τον αντίστοιχο πριν από δύο χρόνια[77]. Σήμερα πλέον, ο αριθμός τους έχει αυξηθεί με γεωμετρική πρόοδο.

Αντικείμενο, λοιπόν, του κεφαλαίου αποτελεί η προσέγγιση των συντεχνιακών (corporatist) χαρακτηριστικών του κοινοτικού πολιτικού συστήματος, ξεκινώντας από την παρουσίαση των σημαντικότερων ευρωπαϊκών ομάδων συμφερόντων και των γνωρισμάτων τους και καταλήγοντας στον τρόπο με τον οποίο αυτές επηρεάζουν τα ευρωπαϊκά κοινοτικά όργανα στα διάφορα σημεία της νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

3.1 Οι Ευρωπαϊκές Ομάδες Συμφερόντων

Οι κοινωνικές ομάδες στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι οι κύριοι φορείς προώθησης και εκπροσώπησης κοινωνικών συμφερόντων. Αυτές μορφοποιούνται και εκφράζονται μέσα από κοινωνικούς θεσμούς, τις αποκαλούμενες οργανώσεις συμφερόντων[78]. Η αποτελεσματικότητα των οργανώσεων αυτών στις διαδικασίες συμμετοχής και λήψης αποφάσεων εξαρτάται από τον τύπο της οργάνωσης και της εκπροσώπησης.

Κριτήρια διάκρισης αποτελούν η κοινωνική βάση των ομάδων και η μορφή και διαδικασία εκπροσώπησης. Πιο συγκεκριμένα, με κριτήριο την κοινωνική βάση, οι οργανώσεις διακρίνονται σε:

- Οργανώσεις κεφαλαίου (επαγγελματικές οργανώσεις),
- Οργανώσεις εργασίας (συνδικαλιστικές),
- Οργανώσεις αυτοαπασχολούμενων μικροπαραγωγών (επαγγελματικές οργανώσεις αγροτών).

Στην Ε.Κ./Ε.Ε., όμως, οι οργανώσεις των αγροτών είναι πιο ισχυρές από εκείνες των εργατών λόγω της κυριαρχίας της ΚΑΠ[79].

Με κριτήριο τη διαδικασία εκπροσώπησης, έχουμε δύο κατηγορίες: τις *πελατειακές σχέσεις* και το *κορπορατιστικό σύστημα*. Ειδικότερα, οι *πελατειακές σχέσεις* αναπτύσσονται μεταξύ επαγγελματικών ή συνδικαλιστικών συμφερόντων από τη μια, και κράτους ή θεσμών της Ε.Κ./Ε.Ε. από την άλλη, και στοχεύουν στην προώθηση θέσεων από τα συμφέροντα και στην εξασφάλιση

[77] Mazey, S. και Richardson J. (2006) "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game". Στο Mazey, S. και Richardson, J. (επιμ.) *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford Univerity Press).

[78] Στεφάνου, Κ. και Μοσχονάς, Α. (2006) «Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ) σσ. 659 – 662.

[79] Ωστόσο, το Μάιο του 2007, στον προτεινόμενο από την Επιτροπή κοινοτικό προϋπολογισμό για το 2008, οι δαπάνες για την ΚΑΠ, για πρώτη φορά είναι μικρότερες από άλλες κατηγορίες δαπανών, γεγονός που αποτελεί σαφή ένδειξη μείωσης του κυρίαρχου ρόλου της ΚΑΠ μεταξύ των ευρωπαϊκών πολιτικών (βλ. άρθρο Μαραβέγια Ν., *«Η ευρωπαϊκή ενοποίηση και η αποδόμηση της ΚΑΠ»*, Ελευθεροτυπία-20/6/2007).

κοινωνικής και οικονομικής διαχείρισης από το κράτος και τους θεσμούς. Οι στόχοι αυτοί επιδιώκονται μέσα από: α) την άμεση συμμετοχή των συμφερόντων σε κρατικά και κοινοτικά όργανα λήψης αποφάσεων και β) την έμμεση συμμετοχή τους με υπομνήματα ή συναντήσεις με κρατικούς και κοινοτικούς φορείς.

Από την άλλη, το *κορπορατιστικό σύστημα* αποτελεί ένα σύστημα εκπροσώπησης συμφερόντων όπου:

1. υπάρχει θεσμοθετημένη συμμετοχή επαγγελματικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων στη διαδικασία διαμόρφωσης και εκτέλεσης δημόσιας πολιτικής,
2. συμμετέχουν δύο τουλάχιστον επαγγελματικές οργανώσεις σε συνεργασία με το εθνικό κράτος ή τους κοινοτικούς θεσμούς,
3. διατηρείται ένα στοιχείο πολιτικού ελέγχου στις οργανώσεις που συμμετέχουν, όπου επιδιώκεται ο έλεγχος της κοινωνικής βάσης τους.

3.1.1 Εργοδοτικές οργανώσεις: ισχυρές λόγω αρνητικής ολοκλήρωσης

Οι εργοδοτικές οργανώσεις διακρίνονται στις οργανώσεις γενικού και κλαδικού ή ειδικού συμφέροντος: Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν κυρίως οι UNICE (Ένωση Βιομηχανικών και Εργοδοτικών Συνδέσμων Ευρώπης), EUROCHAMBERS (Ένωση Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων Ευρώπης) και CEEP (Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων). Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι EUROFER (σιδηρουργία και χαλυβουργία), CEFIC (χημική βιομηχανία) και EFPIA (φαρμακευτικά προϊόντα).

Ειδικότερα, η UNICE έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο όσον αφορά στη διαμεσολάβηση επιχειρηματικών συμφερόντων σε επίπεδο κοινοτικών θεσμών και ευρωπαϊκών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Η UNICE, όπως και η EUROCHAMBERS, ιδρύθηκε το 1958 και αποτελείται από 55 μόνιμες ομάδες εργασίας και προσωπικό 30 υπαλλήλων στους οποίους περιλαμβάνονται 14 ανώτεροι υπάλληλοι. Αυτό που επιδιώκει η UNICE είναι η συμβολή στην παραγωγή καλύτερης νομοθεσίας και, προκειμένου να το επιτύχει, λειτουργεί όχι απλώς υπερασπιστικά, αλλά αντιτιθέμενη σε μέτρα, τα οποία πιστεύει ότι βλάπτουν τα συμφέροντα των μελών της, ενώ κάνει προτάσεις, όσον αφορά τροποποιήσεις, καθώς και συστάσεις για νέες πολιτικές, οι οποίες προωθούν τα συμφέροντά της[80]. Τέλος, στις ευρωπαϊκές δημόσιες υποθέσεις, η UNICE έχει διπλό ρόλο: έναν ανεπίσημο και έναν επίσημο. Σε ανεπίσημη βάση, συναντιέται καθημερινά με υπαλλήλους της Επιτροπής και δίνει απόψεις πάνω σε προτάσεις της. Σε επίσημη βάση, συνήθως

[80] Greenwood, J. (1997) *Representing interests in the European Union* (Basingstoke: Palgrave) σσ. 104 – 112.

ρωτάται από τα Όργανα να διατυπώσει τη γνώμη της πάνω σε ζητήματα. Προκειμένου, λοιπόν, να φτάσει στη διατύπωση «γνώμης», η UNICE θα πρέπει να επιδιώξει ευρεία συναίνεση των συμφερόντων και των θέσεων των μελών της, τα οποία είναι συχνά αποτέλεσμα συμβιβασμών σε εθνικό επίπεδο.

Το ERT (European Round Table) αποτελεί έναν εντελώς διαφορετικό θεσμό από τους UNICE και EUROCHAMBERS. Ιδρύθηκε το 1983 και αποτελείται από 46 κορυφαία στελέχη, μερικών από τις μεγαλύτερες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, οι οποίες κατέχουν θέσεις – κλειδιά στην ευρωπαϊκή οικονομία. Συνεπώς, το ERT αποτελεί κάτι περισσότερο από έναν στρατηγικό παίκτη, προσανατολισμένο περισσότερο στη δημιουργία μακροχρόνιας ευρωπαϊκής ατζέντας πάνω στα συμφέροντα των μελών του. Επίσης, το ERT παρουσιάζει τις συστάσεις του στις Συνόδους Κορυφής της Ε.Κ./Ε.Ε. και συναντιέται κάθε έξι μήνες με την Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Είναι συνδεδεμένο με σημαντικά ζητήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: τη Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 και ιδίως την ΟΝΕ. Μάλιστα, έπαιξε σημαντικό ρόλο όσον αφορά στο σχέδιο ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, καθώς συμμετείχε σε όλες τις διαπραγματεύσεις, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα τη συμφωνία και την εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης[81].

Συμπερασματικά, η ανάπτυξη του κεφαλαίου ευνοήθηκε από την αρνητική ολοκλήρωση, δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου. Συνεπώς, κατέστη επιτακτική η ανάγκη διεθνοποίησής του. Οι διεθνικές επιχειρήσεις, λοιπόν, ενήργησαν από την αρχή, ενώ συνεχίζουν να επιδιώκουν την οικονομική ολοκλήρωση και τη διεύρυνση της Κοινότητας. Οι τελευταίες, μάλιστα, επηρεάζουν τόσο τα κοινοτικά όργανα στη λήψη των αποφάσεων τους όσο και επιτυγχάνουν την αποτροπή θέσπισης μέτρων ελέγχου και την αποδυνάμωση του περιεχομένου τους[82].

3.1.2 Εργατικές οργανώσεις: ανομοιογένεια σε εθνικό επίπεδο

Οι εργατικές οργανώσεις διακρίνονται, αναλογικά προς τις εργοδοτικές, σε αυτές του γενικού συμφέροντος και σε εκείνες του ειδικού ή κλαδικού. Ειδικότερα, στις πρώτες ανήκουν η σοσιαλδημοκρατικής απόκλισης ETUC (ΕΣΕΣ: Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Εργατικών

[81] Λάβδας, Κ., Μενδρινού, Μ. και Χατζηγιάννη, Ε. (2006) «Παραγωγή Πολιτικής και Ομάδες Συμφερόντων στην Ε.Κ./Ε.Ε.». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ.) σσ. 642 – 644.

[82] Στεφάνου, Κ. και Μοσχονάς, Α. (2006) «Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ) σσ. 664 – 667

Συνδικάτων) και η κομμουνιστικής απόκλισης ICFTU (ΔΣΕΕΣ: Διεθνής Συνομοσπονδία Ελευθέρων Εργατικών Συνδικάτων). Στις δεύτερες ανήκουν ιδίως οι CEC (στελέχη επιχειρήσεων), FEM (μεταλλουργία), CSEE (εκπαιδευτικοί).

Το κύριο χαρακτηριστικό που διακρίνει τις ομάδες αυτές αποτελεί η ανομοιογένεια τους, κυρίως σε εθνικό επίπεδο. Το γεγονός αυτό έκανε δύσκολη τη σύγκλιση θέσεων σχετικά με τη σημασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Εξάλλου, παρά τη στήριξη των εργατικών οργανώσεων στην κοινωνική πολιτική, ο κύριος στόχος τους ήταν ο συντονισμός της δράσης για τη δημιουργία αντίβαρων στη δύναμη των διεθνικών επιχειρήσεων. Για το σκοπό αυτό συστάθηκε το 1974 η ETUC, στην οποία μετέχει και η ΓΣΕΕ. Η οργάνωση, όμως, εκπροσώπησης εργαζομένων σε επίπεδο ομίλου επιχειρήσεων, του οποίου η στρατηγική χαράζεται από ένα κέντρο λήψης αποφάσεων, αποδείχτηκε δύσκολο.

Συμπερασματικά, παρά το γεγονός ότι η ανάπτυξη της κοινωνικής Ευρώπης είναι σημαντικός παράγοντας για τα εργατικά συμφέροντα, δεν αντισταθμίζεται, από το γεγονός αυτό, η αδυναμία επιρροής τους σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, το πραγματικό πρόβλημα αποτελούν οι μη ευνοϊκές συνθήκες σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την ανάπτυξη σημαντικών συλλογικών συμφωνιών. Η ανάπτυξη του ευρωπαϊκού πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος, η χρήση του κοινωνικού διαλόγου ως εργαλείου πολιτικής, καθώς και η ικανότητα του ETUC να χειριστεί την ανομοιογένεια των μελών του αναμενόταν ότι μπορούσε να αποφέρει θετικά αποτελέσματα[83].

3.1.3 Αγροτικές οργανώσεις: με την ορμή της ΚΑΠ

Η ευρωπαϊκή οργάνωση συνεταιρισμών (COGECA) και η ευρωπαϊκή οργάνωση επαγγελματικών οργανώσεων (COPA), στις οποίες μετέχουν η ΠΑΣΕΓΕΣ και η ΓΕΣΑΣΕ αντίστοιχα, αποτελούν τις οργανώσεις αγροτών, οι οποίες, μέσω της άσκησης πίεσης τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, επιδιώκουν την προάσπιση των συμφερόντων των αγροτών στην Ε.Κ./Ε.Ε.. Η COPA αποτελεί μια οργάνωση με εξαιρετικά ανεπτυγμένη δομή και άφθονους πόρους, ενώ είναι η δεύτερη μεγαλύτερη οργάνωση με 50 περίπου υπαλλήλους[84].

Οι οργανώσεις αγροτών άσκησαν έντονες πιέσεις για τις ετήσιες αυξήσεις των τιμών των γεωργικών προϊόντων και τις αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία του γεωργικού τομέα. Παράδειγμα αποτελούν οι Γάλλοι για τη διαμόρφωση της ΚΑΠ στη δεκαετία του 1960. Επιπλέον, ο ρόλος των αγροτών στη διαμόρφωση των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναφορικά με την παραγωγή και το εμπόριο ήταν σημαντικός, καθώς υιοθέτησαν ενιαία στάση

[83] Ibid. Greenwood J. 1997, 173 – 176.
[84] Nugent, N. (2003) *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση* (Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας) σ. 391.

έναντι των αξιώσεων των Η.Π.Α., για τη μείωση της κοινοτικής προστασίας, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων της GATT.

Τέλος, υπήρξαν και εθνικές οργανώσεις, οι οποίες λειτούργησαν μεμονωμένα, όπως, για παράδειγμα, οι Ιταλοί καπνοπαραγωγοί, οι οποίοι άσκησαν πιέσεις στην ιταλική κυβέρνηση για την ελαχιστοποίηση των παραχωρήσεων της ΕΟΚ έναντι της Ελλάδας, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη της συμφωνίας σύνδεσης, αλλά και οι Γάλλοι και Ιταλοί παραγωγοί, οι οποίοι αντέδρασαν στην ένταξη Ισπανίας – Πορτογαλίας.

3.1.4 Περιβαλλοντικές οργανώσεις: ανάπτυξη σε υπερεθνικό και διεθνές επίπεδο

Οι περιβαλλοντικές ομάδες αναπτύσσονται κυρίως σε υπερεθνικό και διεθνές επίπεδο και κύριο χαρακτηριστικό τους αποτελεί η πολιτικοποίηση των περιβαλλοντικών θεμάτων[85]. Οι σημαντικότερες οργανώσεις είναι η Greenpeace, οι φίλοι της Γης, (FoEE), το WWF, το Ευρωπαϊκό Περιβαλλοντικό Γραφείο (ΕΕΒ).

Συνολικά, οι ομάδες αυτές απασχολούν 70 άτομα προσωπικό και ισχυρίζονται ότι ο αριθμός των μελών τους φτάνει τα 20 εκατομμύρια. Ως αποτέλεσμα, ο συνολικός αυτός αριθμός των μελών των ομάδων επιτρέπει στις ηγεσίες των Βρυξελλών να δρουν συνεκτικά, ενώ η επιστημονική βάση των ομάδων αυτών καταδεικνύει ότι οι τελευταίες έχουν λειτουργήσει ως καθοριστικοί παράγοντες της ενίσχυσης του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου[86].

3.1.5 Οργανώσεις καταναλωτών: η πιο ωφελημένη ομάδα της ενιαίας αγοράς

Η κατηγορία των καταναλωτών αποτελεί την πιο ωφελημένη ομάδα της ενιαίας αγοράς[87]. Ο τομέας αυτός, όπως και αυτός που αφορά το περιβάλλον, προσφέρεται για να καταδείξει ότι η Ε.Κ./Ε.Ε. δεν αφορά μόνο επιχειρήσεις, αλλά επιπλέον ότι είναι κοντά και στον πολίτη[88].

Πιο συγκεκριμένα, το 1993 συγκροτήθηκε από την Επιτροπή το Συμβουλευτικό Συμβούλιο Καταναλωτών, το οποίο αποτελούσαν:

1. αντιπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Γραφείου Ενώσεων Καταναλωτών (BEUC),
2. εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Ένωσης Καταναλωτικών Συνεταιρισμών (EUROCOOP),

[85] Ibid Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. και Χατζηγιάννη Ε. 2006, 651.
[86] Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2nd edition).
[87] Ibid Στεφάνου Κ. και Μοσχονάς Α. 2006, 668.
[88] Ibid Greenwood J. 1997, 193.

3. εκπρόσωποι Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Εργατικών Ενώσεων (ETUC),
4. εμπειρογνώμονες διορισμένοι από Επιτροπή.

Το Συμβούλιο αυτό συνεργάστηκε με την Επιτροπή για τη διαμόρφωση και υλοποίηση των προγραμμάτων, τα οποία αφορούσαν την προστασία και την ενημέρωση των καταναλωτών.

Το 1995 συστάθηκε η Επιτροπή Καταναλωτών, η οποία αντικατέστησε το Συμβουλευτικό Συμβούλιο Καταναλωτών και στο οποίο μετέχουν εκπρόσωποι εθνικών και ευρωπαϊκών οργανώσεων. Με τη σύσταση της Επιτροπής αυτής, ενεπλάκησαν ενεργά και οι καταναλωτές, μέσω των εκπροσώπων τους, στο νομοθετικό έργο για την προστασία των καταναλωτών.

Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι οι ομάδες καταναλωτών συμμετείχαν στις εργασίες τυποποίησης, αντιμετωπίζοντας την τελευταία σε συνάρτηση με τη βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων[89]. Αποτέλεσμα, ήταν η προώθηση προδιαγραφών ποιότητας στις περιπτώσεις όπου δεν υπήρχαν «θεμιτά» τεχνικά εμπόδια στην κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ενώ εκπρόσωποι του BEUC συμμετείχαν ως παρατηρητές στις εργασίες ευρωπαϊκών οργανισμών τυποποίησης. Τέλος, η Ευρωπαϊκή Γραμματεία Συντονισμού για την Τυποποίηση (SECO), η οποία συστάθηκε το 1985, ήταν ο φορέας καταναλωτών στην εκπροσώπησή τους στους φορείς τυποποίησης και στην άσκηση πιέσεων στην Επιτροπή, κατά την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

3.2 Η επιρροή των ομάδων συμφερόντων στα κοινοτικά όργανα

Η υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης οδήγησε στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς στο τέλος του 1992 καθώς και στη νομισματική και οικονομική ολοκλήρωση. Οι τομείς, οι οποίοι ενίσχυσαν τη νομική βάση και διεύρυναν το πεδίο δράσης των κοινοτικών πολιτικών, αφορούν την οικονομική και πολιτική συνοχή, την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, το περιβάλλον, την κοινωνική πολιτική. Προκειμένου, λοιπόν, να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, η Ε.Ε.Π ενίσχυσε τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου. Οι αλλαγές αυτές στην Κοινότητα, οι οποίες αφορούν την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα Όργανα, οδήγησαν στην αύξηση των ομάδων συμφερόντων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ενώ, όμως, το φαινόμενο του lobbying δεν είναι πρωτόγνωρο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μεγάλη αύξηση στον αριθμό των ομάδων συμφερόντων και στο

[89] Ibid Στεφάνου Κ. και Μοσχονάς Α. 2006, 669 – 670.

επίπεδο πόρων, οι οποίοι προορίζονται, για την άσκηση επιρροής τόσο στη διαμόρφωση όσο και, τελευταία, στην υλοποίηση κοινοτικών πολιτικών[90].

Η δράση των ομάδων συμφερόντων αναπτύχθηκε σε τρία επίπεδα[91]:

1. την παρασκηνιακή δράση (λόμπυ) σε μικροεπίπεδο (επιμέρους επιχειρήσεις),
2. τις διαβουλεύσεις σε μεσοεπίπεδο (με τις κλαδικές οργανώσεις) και
3. τις διαβουλεύσεις σε μακροεπίπεδο (με οριζόντιες οργανώσεις), οι οποίες υπήρξαν και οι λιγότερο αποδοτικές.

Η όλο και μεγαλύτερη επιρροή των ομάδων συμφερόντων τόσο στις κοινοτικές αποφάσεις όσο και στην εκταμίευση των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι ανάλογη προς την επιρροή των συμφερόντων σε εθνικό επίπεδο. Με την έννοια αυτή ο ευρώ – κορπορατισμός αποτελεί έκφανση του νέο – κορπορατισμού. Σε αυτή τη «συντεχνιακή λοξοδρόμηση» (dérive corporatiste) της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η κοινή γνώμη δεν αντιδρούσε λόγω των προσδοκιών της από την ενιαία αγορά[92]. Συνεπώς, είχε δημιουργηθεί ένα νέο ευρωπαϊκό πεδίο πολιτικού ανταγωνισμού, το οποίο μπορεί να χαρακτηριστεί ως ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος (European public sphere).

3.2.1 Επιτροπή: ο κυριότερος στόχος των οργανωμένων συμφερόντων

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτελεί τον κυριότερο στόχο της πλειονότητας των ομάδων συμφερόντων[93]. Η ίδια αναγνώρισε, από τα πρώτα στάδια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη σημασία των ομάδων συμφερόντων και ως εκ τούτου ενίσχυσε τη συμμετοχή των εκπροσώπων τους στις ομάδες εργασίας της[94]. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η Κοινότητα επιχείρησε την προώθηση μεγάλων σχεδίων τεχνολογικής καινοτομίας και οικονομικής αναδιάρθρωσης, κυρίαρχο ρόλο στα οποία έπαιξαν οι μεγάλες ευρωπαϊκές εταιρίες. Ωστόσο, η μεγάλη σημασία της Επιτροπής στην αλληλεπίδραση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των ομάδων συμφερόντων καταδεικνύει τόσο την ισχυρή πολιτική παράδοση των εκτελεστικών θεσμών δημόσιας εξουσίας όσο και την κεντρική θέση της Επιτροπής στο πολιτικό σύστημα της Ε.Κ./Ε.Ε. Μάλιστα, ο υπερεθνικός της

[90] Mazey, S. και Richardson J. (2006) "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game". Στο Mazey, S. και Richardson, J. (επιμ.) *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford Univerity Press) σσ. 3 – 4.

[91] Στεφάνου, Α. Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης, Τόμος Γ΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 4η Αναθεωρημένη έκδοση).

[92] Στεφάνου, Α. Κ. (1994) «Η συμμετοχή του πολίτη στον ευρωπαϊκό δημόσιο χώρο». *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τευχ.17-18.

[93] Ibid Nugent N. 2003, 394.

[94] Ibid Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. και Χατζηγιάννη Ε. 2006, 635.

χαρακτήρας τείνει να της προσδώσει την εικόνα οιονεί κυβέρνησης της Ένωσης, με το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας[95].

Ο ρόλος της Επιτροπής, λοιπόν, είναι καθοριστικός σε σημαντικά πεδία, σε πολλά από τα οποία τίθεται στη διάθεση των συμφερόντων, και συγκεκριμένα στην[96]:

1. ανάληψη πρωτοβουλιών και διαμόρφωση πολιτικής. Ειδικότερα, η Επιτροπή διαλέγεται με τις ομάδες συμφερόντων από τα πρώτα στάδια διαμόρφωσης και συγκεκριμενοποίησης μιας πολιτικής πρότασης. Η παροχή πληροφόρησης προς τους υπαλλήλους της Επιτροπής στα πρώτα στάδια είναι αναγκαία, προκειμένου να καταρτίσουν τις επιλογές των εργασιών της στη βάση των προτεραιοτήτων πολιτικής της Ένωσης. Οι εκπρόσωποι των ομάδων που ενδιαφέρονται για μια συγκεκριμένη πολιτική τείνουν να αναπτύσσουν σχέσεις τόσο με τον υπεύθυνο Επίτροπο και το γραφείο του όσο και με τους υπαλλήλους της Γενικής Διεύθυνσης. Γενικά, η δυνατότητα επιρροής είναι μεγαλύτερη στο στάδιο της σύνταξης μιας πρότασης και μειώνεται όσο προχωρούν τα στάδια της διαδικασίας[97].
2. λήψη τελικών αποφάσεων.
3. παρακολούθηση των προτάσεων σε ολόκληρο τον νομοθετικό κύκλο τους.
4. διαχείριση των προγραμμάτων δαπανών της Ε.Κ./Ε.Ε..
5. υλοποίηση πολιτικών. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της επιτροπολογίας και ιδιαίτερα στις επιτροπές ειδικών, χρησιμοποιεί συχνά και εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων.

Η Επιτροπή, από την πλευρά της, αποκομίζει πολλά οφέλη από τη συνδιαλλαγή της με τα οργανωμένα συμφέροντα και τα οποία συνίστανται:

1. στην πρόσβαση σε πληροφορίες, αναφορικά με καταστάσεις στον εξωτερικό κόσμο, οι οποίες συμβάλλουν στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της.
2. στην ενίσχυση της διαπραγματευτικής της θέσης έναντι του Συμβουλίου Υπουργών, αν αποδείξει ότι οι προτάσεις της υποστηρίζονται από ομάδες συμφερόντων με σημαντική επιρροή. Αντίθετα, αν δεν συμβουλεύεται και δεν προσπαθεί να ικανοποιήσει τις ομάδες συμφερόντων, οι προτάσεις είναι πιθανό να συναντήσουν τη σθεναρή αντίσταση του Συμβουλίου.
3. στο χειρισμό συνολικών απόψεων και στην αποφυγή εμπλοκής σε εθνικές και ιδεολογικές διαφορές μεταξύ τομεακών συμφερόντων, όταν οι ευρωπαϊκές ομάδες διατυπώνουν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνες και συνεκτικές προτάσεις. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτό, οι

[95] Λάβδας, Κ. (2004) *Συμφέροντα και Πολιτική, Οργάνωση Συμφερόντων και Πρότυπα Διακυβέρνησης* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης), σσ. 263 – 267.
[96] Ibid Nugent N. 2003, 394 – 395.
[97] Ibid Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. και Χατζηγιάννη Ε. 2006, 634 – 635.

Γενικές Διευθύνσεις κρατούν ενήμερες τις «αναγνωρισμένες» ομάδες αναφορικά με τα ζητήματα που τις ενδιαφέρουν και είναι πρόθυμες να ακούσουν τις απόψεις τους.

Τέλος, αναφορικά με τις διαδικασίες επαφών και τους τρόπους επικοινωνίας, αυτοί ποικίλουν και αναλόγως λαμβάνουν τυπική ή άτυπη μορφή. Ειδικότερα:

1. Οι ομάδες συμφερόντων γνωστοποιούν τις απόψεις τους μέσω ενός εκτεταμένου συστήματος συμβουλευτικών επιτροπών, το οποίο υπάρχει γύρω από την Επιτροπή για το λόγο αυτό.
2. Οι ομάδες συμφερόντων επισκέπτονται συχνά τους Επιτρόπους και τους υπαλλήλους των Γενικών Διευθύνσεων.
3. Μεταξύ των αντιπροσώπων της Επιτροπής και των ομάδων συμφερόντων πραγματοποιούνται συχνά άτυπες συναντήσεις και τηλεφωνικές συνομιλίες.
4. Εκπρόσωποι της Επιτροπής μεταβαίνουν στα κράτη – μέλη, προκειμένου να συναντηθούν με ομάδες συμφερόντων και να παραστούν σε συνέδρια στα οποία εκπροσωπούνται οι τελευταίες.
5. Η Επιτροπή λαμβάνει συνεχώς από τις ομάδες συμφερόντων γραπτές ανακοινώσεις υπό τη μορφή πληροφοριών και ενημέρωσης.
6. Τέλος, μέσω του Κοινωνικού Διαλόγου, παρέχεται η δυνατότητα στην Επιτροπή και στις δυο πλευρές της Βιομηχανίας (UNICE και CEEP) να ανταλλάσουν απόψεις.

3.2.2 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: στο επίκεντρο μετά τη διαδικασία της συναπόφασης

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναβάθμισαν το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοπαραγωγική διαδικασία, γεγονός το οποίο οδήγησε τις ομάδες συμφερόντων να στρέψουν προς αυτό το ενδιαφέρον τους[98]. Με την υιοθέτηση της διαδικασίας της συναπόφασης, η θέση του Κοινοβουλίου, καθώς και η δυνατότητα παρέμβασής του ενισχύθηκε σημαντικά, με αποτέλεσμα οι οργανώσεις να επικεντρωθούν στο Κοινοβούλιο[99].

Η άσκηση πίεσης στους εκπροσώπους λαμβάνει χώρα τόσο στις ομάδες εργασίες των Επιτροπών όσο και στο πλαίσιο των ενδό – ομάδων του Κοινοβουλίου, ενώ το τελευταίο αποτελεί πεδίο δράσης ιδίως για τα μη επιχειρηματικά συμφέροντα τόσο λόγω της λιγότερο αυστηρής οργανωτικής του διάρθρωσης όσο και του χαρακτήρα του ως δημοκρατικού θεσμού εκπροσώπησης

[98] Τσινισιζέλης, Μ. (1994) «Ομάδες Συμφερόντων, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τευχ.17-18.
[99] Ibid Λάβδας Κ. 2004, 262.

των Ευρωπαίων πολιτών[100]. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο αποτελεί δεύτερη επιλογή συγκριτικά προς την Επιτροπή, το κατεξοχήν στόχο των οργανωμένων συμφερόντων.

Οι Ομάδες Συμφερόντων ασκούν επιρροή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μέσω των ακόλουθων διόδων[101]:

1. Καταρχάς, το Κοινοβούλιο ασκεί μεγάλη επιρροή στο περιεχόμενο της νομοθεσίας, κυρίως στη διαδικασία της συναπόφασης. Οι ομάδες συμφερόντων, λοιπόν, ωφελούνται από την προώθηση των θέσεών τους στους βουλευτές, κυρίως στους εισηγητές και στα μέλη των επιτροπών που ασχολούνται με τη συναφή νομοθεσία. Αυτή η άσκηση μέσων πειθούς σε μεμονωμένους βουλευτές επιτυγχάνεται λόγω της έλλειψης πειθαρχίας στις πολιτικές ομάδες.
2. Δυνατότητα χρησιμοποίησης βουλευτών από τις ομάδες συμφερόντων για την ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών.
3. Βουλευτές και υπάλληλοι, οι οποίοι ασχολούνται με την εκπόνηση εκθέσεων για τις επιτροπές του Κοινοβουλίου, προσεγγίζουν ή επιτρέπουν την προσέγγιση από τις ομάδες συμφερόντων, προκειμένου να ζητήσουν τη γνώμη των τελευταίων, λόγω των γνώσεων και της εμπειρογνωμοσύνης τους, αλλά και διότι η πορεία των εκθέσεων θα διευκολυνθεί αν δεν προσκρούσουν στην αντίδραση των ομάδων.
4. Άμεση επαφή ομάδων συμφερόντων με επιτροπές και πολιτικές ομάδες του Κοινοβουλίου. Οι επιτροπές πραγματοποιούν συχνά «ακροάσεις» και επισκέπτονται περιστασιακά κράτη – μέλη, με σκοπό να συναντηθούν με εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων.
5. Προσπάθειες οι οποίες αποσκοπούν στην ενθάρρυνση βουλευτών, προκειμένου να εκπονήσουν εκθέσεις πρωτοβουλίας. Στην περίπτωση που επιτευχθεί πρόοδος, η Επιτροπή και το Συμβούλιο ενδέχεται να αναλάβουν σχέδιο δράσης.
6. Διακομματικές Ομάδες και Συναθροίσεις με χαλαρή δομή και εθελοντικό χαρακτήρα μεταξύ βουλευτών με ίδιες ανησυχίες αναφορικά με συγκεκριμένα ζητήματα.
7. Γενική κυκλοφορία ενημερωτικών εγγράφων μεταξύ βουλευτών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει στη βελτίωση της εικόνας μιας ομάδας συμφερόντων ή μεταβολή της γνώμης αναφορικά με τον τομέα ενδιαφερόντων μιας ομάδας.

[100] Ibid Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. και Χατζηγιάννη Ε. 2006, 639.
[101] Ibid Nugent N. 2003, 397 – 398.

3.2.3 Συμβούλιο Υπουργών: επιρροή μέσω των κρατών – μελών

Το Συμβούλιο Υπουργών αποτελεί το όργανο εκείνο, το οποίο είναι δύσκολα προσβάσιμο στις ομάδες συμφερόντων. Οι λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό ανάγονται είτε στο γεγονός ότι οι συνεδριάσεις του Συμβουλίου λαμβάνουν χώρα κεκλεισμένων των θυρών είτε λόγω των δυσκολιών στην προώθηση συμφερόντων σε διεθνείς διαπραγματεύσεις, ιδίως, όμως, στο ότι το ίδιο το Συμβούλιο, ως συλλογικό όργανο, δεν επιδιώκει να αποτελέσει στόχο των συμφερόντων.

Κατά συνέπεια, οι ισχυρές οργανώσεις συμφερόντων έχουν κυρίως τη δυνατότητα άμεσης πρόσβασης στο Συμβούλιο, η οποία πραγματοποιείται είτε μέσω των συναντήσεων του Προέδρου μιας ομάδας με τον Πρόεδρο ενός τομεακού Συμβουλίου είτε μέσω της κυκλοφορίας εγγράφου μιας τέτοιας ομάδας πριν από σύνοδο του Συμβουλίου[102].

Ωστόσο, όσον αφορά τις ομάδες συμφερόντων, οι οποίες δρουν σε επίπεδο κρατών, τα μέλη των εθνικών κυβερνήσεων αποτελούν την κύρια δίοδο μέσω της οποίας μπορούν να επηρεάσουν τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, η σύνθεση του Συμβουλίου από μέλη των Υπουργικών Συμβουλίων των κρατών – μελών αποτελεί θετικό στοιχείο αναφορικά με τη δυνατότητα πρόσβασης των διαφόρων ομάδων[103]. Η επιρροή των ομάδων στο Συμβούλιο εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητα τους να δραστηριοποιούνται και σε εθνικό επίπεδο. Συνεπώς, οι μικρές ομάδες, οι οποίες δεν εκπροσωπούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν έχουν άλλη δυνατότητα από την εκπροσώπηση τους σε εθνικό.

Επιπρόσθετα, ασκούνται πιέσεις και σε μη αιρετούς εθνικούς δρώντες και ειδικότερα στους εθνικούς αντιπροσώπους των κρατών – μελών, οι οποίοι στελεχώνουν τις Επιτροπές του Συμβουλίου, δηλαδή την COREPER και τη CSA (Ειδική Επιτροπή Γεωργίας). Στις τελευταίες συζητούνται τα θέματα εκείνα, τα οποία θα απασχολήσουν το Συμβούλιο κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία και στις περισσότερες περιπτώσεις, οι αποφάσεις λαμβάνονται σε αυτές και ακολουθεί απλώς η τυπική επικύρωσή τους από το Συμβούλιο. Συνεπώς, είναι αναμενόμενο να αποτελούν επιλογή των συμφερόντων, προκειμένου να ασκήσουν πιέσεις, δεδομένου ότι έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά με το Συμβούλιο. Αφού, λοιπόν, καθοριστεί το γενικό πλαίσιο της υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκής πολιτικής, η επιρροή περιορίζεται κυρίως σε εξειδικευμένα σημεία της προτεινόμενης νομοθεσίας.

Το Συμβούλιο αποτελεί τον τελευταίο χρονικά στόχο των ομάδων συμφερόντων, δεδομένου ότι εμπλέκεται στην τελευταία φάση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Ωστόσο, η πλειονότητα των αποφάσεων του Συμβουλίου λαμβάνεται ύστερα από έντονες διαπραγματεύσεις, ελιγμούς και

[102] Ibid Nugent N. 2003, 393.
[103] Ibid Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. και Χατζηγιάννη Ε. 2006, 639 – 641.

συμβιβασμούς. Αποτέλεσμα αυτού είναι να μην ικανοποιούνται όλα τα αιτήματα, ενώ, από την άλλη πλευρά, είναι πολύ πιθανή και η σημαντική τροποποίησή τους. Η ανταπόκριση των μελών του Συμβουλίου εξαρτάται και από το κατά πόσο μπορούν να αυτονομηθούν από τις κοινωνικοοικονομικές συντεταγμένες του κράτους τους. Η αυτονόμηση αυτή μπορεί να είναι το αποτέλεσμα του ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης για το αντικείμενο της πολιτικής διαδικασίας. Ενδιαφέρον, το οποίο μεταφέρεται στις ηγεσίες μέσω σφυγμομετρήσεων ή οργανωμένων μορφών συλλογικής δράσης των ομάδων συμφερόντων[104]. Κατά συνέπεια, η προσφυγή των ομάδων συμφερόντων στο Συμβούλιο παρουσιάζει δύο μειονεκτήματα. Αυτά είναι:

1. το προχωρημένο στάδιο της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής και
2. η εξάρτηση επιτυχίας στρατηγικής από την επιτυχή ή μη έκβαση των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο.

3.2.4 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή: υποβαθμισμένος και συμβολικός χαρακτήρας

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι ο ευρωπαϊκός εκείνος θεσμός, όπου ο τρόπος συνεργασίας και διαβούλευσης μεταξύ αυτού και των ομάδων συμφερόντων είναι θεσμικά προδιαγεγραμμένος[105]. Ο λόγος δημιουργίας της, μάλιστα, ήταν να αποτελέσει το ευρωπαϊκό όργανο θεσμικής διαβούλευσης με τα συμφέροντα. Τα πεδία της Επιτροπής αυτής αφορούν το σύνολο των δραστηριοτήτων της Ε.Κ./Ε.Ε.. Τα μέλη της διορίζονται βάσει της προσωπικής τους ιδιότητας και διακρίνονται σε εργοδότες, εργαζόμενους και άλλα συμφέροντα. Ο ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στην παραγωγή πολιτικών είναι συμβουλευτικός και, κατά συνέπεια, υποβαθμισμένος. Λαμβάνει μόνο συμβολικό και θεσμικό χαρακτήρα. Ωστόσο, εξακολουθεί να αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο συζητήσεων με τους εκπροσώπους των οργανωμένων συμφερόντων.

3.3 Οι αρμοδιότητες της Ε.Κ./Ε.Ε. έναντι των εθνικών αρμοδιοτήτων: Σύγκρουση εξουσιών και αρμοδιοτήτων ή συμμετοχική κυριαρχία;

Όταν τα κράτη – μέλη ενός σχεδίου οικονομικής ολοκλήρωσης θεσπίζουν μια θεμελιώδη ή δευτερεύουσα κοινή πολιτική, αναγνωρίζουν σιωπηρά ότι αυτή έχει μια πρόσθετη αξία σχετικά με τις προηγουμένως ανεξάρτητες πολιτικές σε ένα πεδίο δράσης. Αυτή η ίδια η ύπαρξη μιας κοινής

[104] Ibid Λάβδας Κ. 2004, 261.
[105] Ibid Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. και Χατζηγιάννη Ε. 2006, 641 – 642.

πολιτικής οφείλεται στο γεγονός ότι υπόσχεται τη δυνατότητα καλύτερης επίτευξης των στόχων των κρατών – μελών από τις μεμονωμένες εθνικές πολιτικές[106]. Με άλλα λόγια, οι κοινές πολιτικές υπάρχουν γιατί τα κράτη – μέλη αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματά τους.

Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Κοινότητα από τις Συνθήκες είναι συμπληρωματικές εκείνων των κρατών – μελών της. Η Κοινότητα μπορεί να ενεργεί σε έναν τομέα μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τα κράτη – μέλη (αρχή της δοτής αρμοδιότητας ή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων). Ελάχιστοι τομείς εμπίπτουν στην αποκλειστική ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Επομένως, σχεδόν όλες οι κοινές πολιτικές έχουν μια ευρωπαϊκή και μια εθνική διάσταση. Το αρμόζον επίπεδο λήψης αποφάσεων (εθνικό, ευρωπαϊκό ή και τα δύο) εξαρτάται από τον τύπο του κάθε μέτρου πολιτικής υπό εξέταση. Στην περίπτωση των νομοθεσιών ή των αποφάσεων που πρέπει να εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη – μέλη, υπάρχει μικρό περιθώριο για εθνικές πρωτοβουλίες. Αντίθετα, όταν η Συνθήκη προβλέπει τον μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών, υπάρχει πολύ σημαντικό πεδίο δράσης για τις εθνικές αρχές. Καθώς μια κοινή πολιτική αναπτύσσεται, η ευρωπαϊκή διάσταση μεγαλώνει εις βάρος της εθνικής διάστασης. Τα κράτη – μέλη δέχονται τη μείωση των εξουσιών τους, αν και εφόσον τα συμφέροντά τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση παρά με εθνική δράση.

Το κύριο μειονέκτημα, το οποίο μπορεί να αντιπαρατεθεί στα αναμενόμενα οφέλη των κοινών πολιτικών είναι μια σχετική απώλεια εθνικής κυριαρχίας, λόγω των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη – μέλη. Ασφαλώς, τα κράτη που επιλέγουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης χάνουν κάποια ανεξαρτησία ως προς τους στόχους και τα μέσα των εθνικών πολιτικών, εφόσον τμήματα των εθνικών κυριαρχιών τους συγχωνεύονται μέσα στη νέα έννοια της «συμμετοχικής κυριαρχίας», η οποία επιδιώκει να εξυπηρετήσει καλύτερα τα εθνικά τους συμφέροντα. Αλλά αυτή η απώλεια ανεξαρτησίας περιορίζεται κατά δύο τρόπους: πρώτον, δια της συνεχούς επιρροής των κρατών – μελών στην ανάπτυξη των κοινών πολιτικών μετά τη θεσμοθέτησή τους, μέσω των κοινών οργάνων στα οποία συμμετέχουν και δεύτερον, δια της δυνατότητας που δίνεται στα κράτη – μέλη να επιλέγουν τα μέσα που αρμόζουν καλύτερα στην επίτευξη των κοινών στόχων των κοινών πολιτικών, χάρη στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι δεν πρέπει να επιχειρείται ή να ρυθμίζεται σε κοινοτικό επίπεδο κάτι που μπορεί καλύτερα να ρυθμιστεί ή να διαχειριστεί σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Αυτή η αρχή που υπονοεί διακυβέρνηση διαφόρων επιπέδων, πρέπει να εφαρμόζεται με πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων εξουσίας. Σύμφωνα με τις

[106] Μούσης, Ν. (2005) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 11η αναθεωρημένη έκδοση).

Συνθήκες[107], η Ε.Κ./Ε.Ε. δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων και για την επίτευξη των στόχων που της ορίζουν οι Συνθήκες. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη – μέλη και μπορούν συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Το άρθρο 308 της Συνθήκης ΕΚ επιτρέπει στο Συμβούλιο, με ομοφωνία και ύστερα από διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να λάβει τις αναγκαίες διατάξεις για την επίτευξη ενός κοινού στόχου, αλλά δεν επιτρέπει τη δημιουργία νέων κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Η διοργανική συμφωνία, που θα εξεταστεί αναλυτικά στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, καθορίζει τις διαδικασίες εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας σημαίνει ότι όταν μια ενέργεια της Κοινότητας αποδεικνύεται απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, οι κοινοτικοί θεσμοί οφείλουν να εξετάσουν αν η ενέργεια αυτή απαιτεί νομοθετική ρύθμιση ή αν μπορεί να χρησιμοποιηθούν άλλα αποτελεσματικά μέσα (χρηματοοικονομική ενίσχυση, ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών – μελών με μια σύσταση, παρώθηση σε κοινή ενέργεια με ψήφισμα, κλπ.).

Για να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, η κοινοτική δράση πρέπει να έχει την απλούστερη δυνατή μορφή, προσαρμοσμένη στην ικανοποιητική επίτευξη του στόχου του μέτρου. Επομένως η Κοινότητα πρέπει να νομοθετεί μόνον εφόσον αυτό είναι αναγκαίο και να δίνει την προτίμηση στις οδηγίες μάλλον παρά στους κανονισμούς και στις οδηγίες – πλαίσια μάλλον παρά στα λεπτομερή μέτρα. Επιπλέον τα κοινοτικά μέτρα θα πρέπει να αφήνουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερο πεδίο για εθνικές αποφάσεις, να σέβονται εδραιωμένες εθνικές πρακτικές καθώς και τη λειτουργία της έννομης τάξης των κρατών – μελών. Εκείνο που προέχει είναι να εξασφαλίζεται ότι η κοινοτική νομοθεσία δεν επιβάλλει στις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή την κοινωνία των πολιτών παράλογες, περιττές ή υπερβολικές δυσχέρειες σε συνάρτηση με τον επιδιωκόμενο στόχο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζει τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας για τον προσανατολισμό των πρωτοβουλιών της και για την εκτίμηση της αναγκαιότητας της υπάρχουσας και της μελλοντικής κοινοτικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή προβαίνει σε ευρύτερες διαβουλεύσεις και παρουσιάζει, όταν χρειάζεται, έγγραφα διαβούλευσης (Πράσινα Βιβλία) πριν προτείνει κάποιο νομοθετικό κείμενο. Στο επεξηγηματικό υπόμνημα των νομοθετικών προτάσεων της, η Επιτροπή διευκρινίζει τους αντικειμενικούς στόχους της προτεινόμενης ενέργειας, την

[107] Βλ. άρθρο 5 ΣΕΚ και άρθρο 2 ΣΕΕ.

αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητά της μέσω ενός «σκεπτικού επικουρικότητας», το οποίο συνοψίζει όλα αυτά τα στοιχεία. Το Συμβούλιο αξιολογεί κατά πόσον μια πρόταση της Επιτροπής είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 5 (ΣΕΚ) λαμβάνοντας ως σημείο εκκίνησης το αιτιολογικό και το επεξηγηματικό υπόμνημα της Επιτροπής. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η επιλογή της νομικής βάσης μιας πράξης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία υποκείμενα σε δικαστικό έλεγχο. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται ειδικότερα ο στόχος και το περιεχόμενο της πράξης[108]. Οι δυσκολίες ανακύπτουν όταν η εν λόγω πράξη αποσκοπεί σε πολλούς στόχους που μπορεί να πρόσκεινται σε διαφορετικές νομικές βάσεις. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, σ' αυτήν την περίπτωση, η νομική βάση της πράξης πρέπει να προσδιορίζεται βάσει του κριτηρίου του «κύριου στόχου»[109]. Αν μια πράξη συνεπάγεται αρμοδιότητα που ανατίθεται στα θεσμικά όργανα από τη Συνθήκη ΕΚ, αυτή η Συνθήκη πρέπει να αποτελεί τη νομική βάση της πράξης, έστω και αν ορισμένοι στόχοι ή στοιχεία της σχετίζονται με τη Συνθήκη ΕΕ[110].

Η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού», η οποία θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, χρησιμοποιείται σε πολλούς τομείς όπου δεν έχουν θεσπιστεί κοινές πολιτικές σαν μη δεσμευτικό μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης των εθνικών πολιτικών. Αυτή η μέθοδος περιλαμβάνει τον καθορισμό κοινών στόχων, τη μετατροπή των στόχων αυτών σε εθνικές πολιτικές στρατηγικές και την περιοδική παρακολούθηση βάσει, μεταξύ άλλων, κοινά συμφωνημένων και καθορισμένων δεικτών. Η διακυβερνητική συνεργασία που επιτυγχάνεται μέσω αυτής της μεθόδου δεν υποχρεώνει τα κράτη – μέλη για να ακολουθήσουν τους στόχους που τίθενται από κοινού, αλλά μπορεί μέσω της διαδικασίας εκμάθησης να οδηγήσει σε πραγματικές κοινές πολιτικές.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας (όπως και το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης) δεν απομακρύνεται ουσιαστικά από την ισχύουσα πρακτική ως προς τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη – μέλη στην Ένωση, αλλά ορίζει λεπτομερειακά τις αρχές που διέπουν αυτή τη μεταβίβαση και εγγυάται ότι αυτές οι αρχές δεν θα παραβιάζονται. Αυτές οι αρχές είναι: η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, κατά την οποία η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη – μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν[111] και οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, οι οποίες εις το εξής

[108] Βλ. υπόθεση C-295/90.
[109] Βλ. υπόθεση C-155/91.
[110] Βλ. υπόθεση C-91/05.
[111] Άρθρο 3β Λισσαβόνας ή άρθρο I-11, Σύνταγμα.

τελούν υπό τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων[112]. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη – μέλη.

Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία ορίζεται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας (όπως και στη Συνταγματική Συνθήκη), η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη – μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που αυτές ορίζουν, ενώ όλες οι άλλες αρμοδιότητες ανήκουν στα κράτη – μέλη (Άρθρο 3β, Λισσαβόνα). Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη – μέλη, και μόνον αυτά, μπορούν να μεταβιβάσουν στην Ένωση τμήματα των κυριαρχικών εξουσιών τους, αν και όταν θεωρούν ότι τα συμφέροντά τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας δεν τροποποιεί ουσιαστικά τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Εισάγει, όμως, μια σημαντική καινοτομία απαιτώντας τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που είναι προσαρτημένο στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, ορίζει ότι η Επιτροπή διαβιβάζει τα σχέδια ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων ταυτόχρονα στα εθνικά κοινοβούλια και στον νομοθέτη της Ένωσης. Κάθε σχέδιο ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης πρέπει να στηρίζονται σε ποιοτικούς και, όταν είναι δυνατόν, σε ποσοτικούς δείκτες. Εάν το ένα τρίτο των κοινοβουλίων (ή το ένα τέταρτο εάν η πρόταση αφορά το πεδίο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης) κρίνει ότι δεν τηρήθηκε η αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή ή το θεσμικό όργανο που εξέδωσε το σχέδιο πρέπει να επανεξετάσει την πρόταση, αλλά μπορεί να αποφασίσει να τη διατηρήσει, να την τροποποιήσει ή να την αποσύρει. Εάν επιλέξει να την διατηρήσει, η Επιτροπή οφείλει να εξηγήσει, σε αιτιολογημένη γνώμη, τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι η πρόταση νομοθετικής πράξης συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας και εναπόκειται στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να κρίνουν αν πρέπει ή όχι να συνεχίσουν τη νομοθετική διαδικασία.

[112] Άρθρο 8 Γ Λισσαβόνας ή άρθρο ΙΙΙ-259, Σύνταγμα.

3.4 Συμπεράσματα

Είναι αναμφισβήτητο πως η αύξηση του αριθμού των οργανώσεων συμφερόντων συνδέεται άρρηκτα με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Από την εποχή της ΕΚΑΧ οι ομάδες συμφερόντων επεδίωκαν την επιρροή των κοινοτικών αποφάσεων, συμβάλλοντας στη «συντεχνιακή λοξοδρόμηση» του κοινοτικού συστήματος[113], ενώ και σήμερα, οι ομάδες αυτές διαδραματίζουν ενεργό ρόλο τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών.

Η συμβολή των ομάδων συμφερόντων στις κοινοτικές διαδικασίες είναι σημαντική, από κάθε άποψη, καθώς, μέσα από τις γνώσεις και την εμπειρογνωμοσύνη τους, βοηθούν στη λήψη προσφορότερων αποφάσεων. Επιπλέον, ο Ευρωπαίος πολίτης νιώθει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα εγγύτερα σε αυτόν, ιδιαίτερα μέσω των δραστηριοτήτων των ομάδων εκείνων, οι οποίες επιδιώκουν τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του.

Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί η έλλειψη ισορροπίας μεταξύ των ομάδων συμφερόντων, διαφορετικών επιδιώξεων, με αποτέλεσμα οι πιο ισχυρές να ασκούν μεγαλύτερη επιρροή, πολλές φορές όχι με τον δέοντα τρόπο. Πρόσφατη περίπτωση αποτελεί η ψήφιση του Κανονισμού REACH (1907/2006) για τις χημικές ουσίες, ο οποίος αποδυναμώθηκε, σε σχέση προς την αρχική του μορφή, υπέρ των συμφερόντων της χημικής βιομηχανίας και σε βάρος της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος[114]. Τέλος, είναι ανάγκη να βελτιωθεί η διαφάνεια (transparency) του θεσμικού πλαισίου της Ε.Κ./Ε.Ε., ώστε να διασαφηνιστεί ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων στην παραγωγή πολιτικής, προκειμένου ο πολίτης να ενημερώνεται και έτσι να ενισχυθεί η συμμετοχή του στο κοινοτικό σύστημα.

[113] Στεφάνου, Α. Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης, Τόμος Γ΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 4η Αναθεωρημένη έκδοση), σ. 227.
[114] WWF – Δελτίο τύπου της 13/12/2006.

4. Αυτορρύθμιση: ο δρόμος προς τη διακυβέρνηση μέσα από το ρυθμιστικό κράτος

Στο δεύτερο μέρος της διατριβής, θα αναλυθούν τα υπόλοιπα εργαλεία των νέων μορφών διακυβέρνησης, πέρα από την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού. Στο κεφάλαιο αυτό θα ξεκινήσουμε με την αυτορρύθμιση και θα ακολουθήσουν διαδοχικά στα υπόλοιπα κεφάλαια: ο κοινωνικός διάλογος, η συρρύθμιση, οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές και οι οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης.

Από την ανάλυση του πρώτου μέρους, θα μπορούσαμε συνοπτικά, να εξάγουμε το ακόλουθο συμπέρασμα: η σταδιακή πολιτικοποίηση του πεδίου της ολοκλήρωσης[115] και η αντιμετώπιση της Ε.Κ./Ε.Ε. ως ένα ρυθμιστικό πολιτικό σύστημα, επίδρασε στην μετάβαση από την έννοια της κυβέρνησης, η οποία αναπτύσσεται στο πλαίσιο του κρατοκεντρικού, αναδιανεμητικού πολιτικού συστήματος[116], σε αυτήν της διακυβέρνησης, στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσεται ένα δίκτυο εθνικών και υπερεθνικών ρυθμιστικών δρώντων συγκροτημένο γύρω από έναν κοινό αξιακό και τελολογικό άξονα, με σκοπό την απορρύθμιση και την επαναρύθμιση του εθνικού και του κοινοτικού πεδίου, το αποκαλούμενο από τον G. Majone "independent fourth branch of government"[117]. Αντίστοιχα, η μετάβαση σε ένα πολυεπίπεδο, μη ιεραρχικό σύστημα διακυβέρνησης[118] στο πλαίσιο του οποίου αναπτύσσονται «συμμετοχικές διαδικασίες επίλυσης προβλημάτων»[119] από τα διαρθρωμένα δίκτυα ιδιωτικών και δημόσιων δρώντων, στο επίκεντρο τόσο των κυβερνητικών, αλλά και των άτυπων θεσμών[120], οδηγεί και στον επαναπροσδιορισμό της έννοιας του κράτους, δηλαδή στην ενδεχόμενη ανάδυση ενός μετανεωτερικού κρατικού μορφώματος.

Από την στιγμή που η διακυβέρνηση περιστρέφεται γύρω από μία «διαδικασία συλλογικής επίλυσης προβλημάτων»[121] από τους δρώντες του συστήματος, ο τύπος νομιμοποίησης του ενοποιητικού εγχειρήματος θα πρέπει να αναζητηθεί στο πεδίο μίας υποκατάστατης διαδικαστικής

[115] Harlow, C. (2002) *Accountability in the European Union* (Oxford: Oxford University Press), σσ. 180 – 182.
[116] Hix, S. (1998) "The study of European Union II: the 'new governance' agenda and its rival". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 5, No. 1, σσ. 38 – 65.
[117] Majone, G. (2001) "A European regulatory state?". Στο Richardson, J. (επιμ.) *European Europe. Policy and Power Policy – Making* (London: Routledge), σσ. 385 – 387.
[118] Ibid Hix S. 1998, 54.
[119] Kohler – Koch, B. (1996) "Catching up with change: the transformation of Governance in the European Union". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 13, No. 3, σσ. 359 – 380.
[120] Stephanou, A. C. (2006) "La nouvelle gouvernance européenne: bilan et perspectives". *Cahiers de Droit Européen,* Τόμ. 42, No 5 – 6, σσ. 581 – 627.
[121] Ibid Harlow C. 2002, 178.

νομιμοποιητικής βάσης[122]. Ωστόσο, ενώ η μετάβαση στην νέα μορφή διακυβέρνησης αποπειράται να αντιμετωπίσει το δημοκρατικό έλλειμμα της Ε.Κ./Ε.Ε. υπό την μορφή της γραφειοκρατικής λοξοδρόμησης, η διευρυμένη συμμετοχή πολλαπλών δρώντων στην διακυβερνητική διαδικασία με την εγκαθίδρυση μίας συμμετοχικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, τείνει στην συντεχνιακή λοξοδρόμηση, καταλήγοντας στον ίδιο παρονομαστή, όσον αφορά στο έλλειμμα νομιμοποίησης.

Η ανάγκη νομιμοποίησης του ενωσιακού εγχειρήματος και ο κίνδυνος της συντεχνιακής λοξοδρόμησης στο πλαίσιο της διαδικαστικής λογικής, οδήγησε στην ανάδυση του νεοβολονταρισμού στο πεδίο της Ε.Κ./Ε.Ε., δηλαδή στην υιοθέτηση πιο ευέλικτων μεθόδων διακυβέρνησης. Οι νέες μορφές διακυβέρνησης αναφέρονται μεταξύ άλλων στις υποχρεώσεις συμμόρφωσης, στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των ρυθμίσεων και εποπτείας της εφαρμογής τους[123]. Ο νεοβολονταρισμός εκδηλώνεται για πρώτη φορά στο επίπεδο της νομοθετικής διαδικασίας με την Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, με την οποία υιοθετήθηκε μια νέα ρυθμιστική προσέγγιση που βασιζόταν στην παράλληλη εφαρμογή των αρχών της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών νομοθεσιών και της ελάχιστης εναρμόνισης μέσω οδηγιών[124].

4.1 Η εμφάνιση του νεοβολονταρισμού και των ευέλικτων μεθόδων διακυβέρνησης

Θα αποπειραθούμε να σκιαγραφήσουμε την διαμόρφωση του κοινοτικού κεκτημένου στο πεδίο της νέας διακυβέρνησης, εντοπίζοντας τα σημεία που αφορούν στη βελτίωση της νομοθεσίας υπό την μορφή της υιοθέτησης του εργαλείου της αυτορρύθμισης στο πεδίο της διαμόρφωσης κανόνων και πολιτικών με την συμμετοχή των δρώντων στον αντίστοιχο τομέα πολιτικής.

Στο πλαίσιο της εμφάνισης του νεοβολονταρισμού και της υιοθέτησης πιο ευέλικτων μεθόδων διακυβέρνησης, η Επιτροπή εκδίδει την Λευκή Βίβλο για την διακυβέρνηση[125], με την οποία προτείνει τέσσερις σημαντικές αλλαγές: μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών, καθορισμό πιο αποτελεσματικών πολιτικών και νομοθεσιών, συμμετοχή στην συζήτηση για την παγκόσμια

[122] Βλ. Stephanou C. (2006), "La nouvelle gouvernance européenne: bilan et perspectives", p.p.584, όπου γίνεται η περαιτέρω διάκριση διαφορετικών εκφάνσεων της διαδικαστικής προσέγγισης. Συγκεκριμένα αναφέρονται: η "légitime procédurale", η οποία στηρίζεται στην ανάγκη της διαβούλευσης πριν την λήψη των αποφάσεων, η θεωρία της "proceduralisation", η οποία στηρίζεται στην σημασία της αιτιολόγησης των αποφάσεων και η θεωρία περί "new public management", που υπογραμμίζει τον συμμετοχικό χαρακτήρα της διακυβέρνησης.

[123] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση), σσ. 87 – 88.

[124] COM (1985) 310 τελικό, «Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς: "Λευκό Βιβλίο" που υποβάλλει η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο», Μιλάνο, 28-29 Ιουνίου 1985.

[125] COM (2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 2001, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος», Ε.Κ./Ε.Ε. C 287/1 της 12.10.2001.

διακυβέρνηση και, τέλος, επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων με βάση σαφείς στόχους. Ειδικότερα, στο κεφάλαιο που αφορά την βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων η Επιτροπή διερευνά τρόπους λήψης αποφάσεων που θα καταστήσουν τις κοινοτικές αποφάσεις πιο αποτελεσματικές για να εξασφαλίσει την υποστήριξη και την εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών. Προτείνει[126] την ανάκτηση της εμπιστοσύνης στην γνώμη των ειδικών, τον συνδυασμό μέσων πολιτικής για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων, την απλούστευση του κοινοτικού δικαίου, την καλύτερη εφαρμογή των κανόνων της Ε.Κ./Ε.Ε. μέσω των ρυθμιστικών οργανισμών και την καλύτερη εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο. Κατόπιν των ανωτέρω, στο πεδίο της υιοθέτησης κανονιστικών ρυθμίσεων, εκδίδεται μία σειρά από έγγραφα που αφορούν την βελτίωση και την απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος, ως ειδικότερη πτυχή της βελτίωσης αυτού.

Συγκεκριμένα, υιοθετείται το 2002, το σχέδιο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος[127]», το οποίο συμπληρώνεται από την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την βελτίωση της νομοθεσίας[128]. Με τα κείμενα αυτά υπογραμμίζεται η ανάγκη για επαναπροσδιορισμό των θεσμικών οργάνων και για αύξηση της ποιότητας της εκτέλεσης της νομοθεσίας μέσω διάφορων πρωτοβουλιών, όπως η αποσαφήνιση του πεδίου της επιτροπολογίας, η ενίσχυση του ρόλου των φορέων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και η έγκριση ενός νέου πρωτοκόλλου για τον έλεγχο εφαρμογής του δικαίου. Επίσης επιβεβαιώνεται η σημασία της κοινοτικής μεθόδου και προτείνεται η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, στο πλαίσιο της υιοθέτησης των μεταρρυθμίσεων της νέας διακυβέρνησης με σκοπό την βελτίωση της νομοθεσίας. Προς την υλοποίηση της σχετικής πρότασης, υιοθετείται το 2003 η Διοργανική Συμφωνία[129] "on better law making" ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, στην οποία θα επανέλθουμε κατά την ανάλυση της αυτορρύθμισης, και η οποία εστιάζει στους εξής τομείς:

1. την βελτίωση του διοργανικού συντονισμού και της διαφάνειας.
2. την υιοθέτηση εναλλακτικών εργαλείων ρύθμισης.
3. την ευρεία χρησιμοποίηση της αξιολόγησης αντικτύπου.
4. την υιοθέτηση μέσων απλούστευσης της νομοθεσίας.

Πρέπει να αναφέρουμε ότι το εγχείρημα της βελτίωσης και απλούστευσης της νομοθεσίας, εξελίχθηκε και σε αλληλεπίδραση με την Στρατηγική της Λισσαβόνας για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση. Ειδικότερα παράλληλα με την επανενεργοποίηση της Στρατηγικής της

[126] COM (2001) 428 τελικό, ό.π. σ.σ. 21-31.
[127] COM(2002) 278 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο δράσης « Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος », Βρυξέλλες, της 5ης.6.2002.
[128] COM(2002) 275 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση : Βελτίωση της νομοθεσίας», της 5ης.6.2002.
[129] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/01, 31/12/2003.

Λισσαβόνας[130] επί της λουξεμβουργιάνης Προεδρίας[131], βάσει της έκθεσης Kok[132], τον Μάρτιο του 2005, εκδίδεται Ανακοίνωση της Επιτροπής[133] με την οποία προτείνεται η σύνδεση της βελτίωσης και της απλούστευσης της νομοθεσίας με την επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας. Η Επιτροπή συσχετίζει τη βελτίωση της νομοθεσίας με την ενίσχυση της ανάπτυξης καθώς και την ποσοτική και ποιοτική βελτίωση της απασχόλησης. Η μείωση των διοικητικών διατυπώσεων θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να δημιουργήσουν περισσότερη ανάπτυξη και θέσεις απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο ίδιο πνεύμα υιοθετείται από την Επιτροπή και «η νέα Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απλούστευση»[134].

Τέλος, πριν προχωρήσουμε στην ειδική ανάλυση του νομοθετικού εργαλείου της αυτορρύθμισης, θα θέλαμε να αναφέρουμε ότι στο πλαίσιο της νέας διακυβέρνησης, η ευελιξία εκδηλώνεται και στο πεδίο των διαδικασιών εποπτείας και ελέγχου[135]. Στο πεδίο της υιοθέτησης μέτρων για την βελτίωση και την απλούστευση της νομοθεσίας, η υλοποίηση των μέτρων που εξαγγέλλονται στα ανωτέρω κείμενα, τόσο από τους κοινοτικούς θεσμούς, όσο και από τους εθνικούς δρώντες, εποπτεύεται διά στρατηγικών επισκοπήσεων και ετήσιων εκθέσεων προόδου για την βελτίωση και την απλούστευση της νομοθεσίας. Συγκεκριμένα το 2006, εκδόθηκε η Στρατηγική επισκόπηση[136] όπου αναλύεται η πρόοδος που επιτεύχθηκε από τον Οκτώβριο του 2005 και παρουσιάζονται οι κυριότερες προκλήσεις για το μέλλον. Η Επιτροπή δίνει έμφαση στην εντατικοποίηση της απλούστευσης της υφιστάμενης νομοθεσίας, στη μείωση του διοικητικού φόρτου καθώς και στην κωδικοποίηση και την κατάργηση της παρωχημένης νομοθεσίας. Επιπλέον, η Επιτροπή υποβάλλει εκθέσεις προόδου[137] σχετικά με την βελτίωση και την απλούστευση της νομοθεσίας.

---

[130] Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Η. (2006) *Η κοινωνική πολιτική: προσδοκίες και επιτεύγματα* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών), σ. 110.

[131] Συμπεράσματα της Λουξεμβουργιανής Προεδρίας, «Επανενεργοποίηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας: Μια εταιρική σχέση για την οικονομική αύξηση και απασχόληση», Μάρτιος 2005.

[132] COM(2005) 24 τελικό, Ανακοίνωση Προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση - Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισσαβόνας - Ανακοίνωση του Προέδρου Μπαρόσο σε συνεννόηση με τον Αντιπρόεδρο Φερχόγιεν {SEC(2005) 192} {SEC(2005) 193}» της 2ας.2.2005.

[133] COM(2005) 97, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», της 16ης Μαρτίου 2005.

[134] COM (2005) 535, Ανακοίνωση της Επιτροπής προ το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβόνας- Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», της 25ης Οκτωβρίου 2005.

[135] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση), σ. 90.

[136] COM(2006) 689 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», της 14ης Νοεμβρίου 2005.

[137] COM(2006) 690, «Πρώτη έκθεση προόδου όσον αφορά τη στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», της 14ης Νοεμβρίου 2006. Το εν λόγω έγγραφο εργασίας της Επιτροπής συμπληρώνει την ανακοίνωση σχετικά με τη στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ε.Κ./Ε.Ε.. Η Επιτροπή παρουσιάζει την πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς την εφαρμογή της απλούστευσης. Προσθέτει 43 πρωτοβουλίες σε αυτές που είχαν προσδιορισθεί τον Οκτώβριο του 2005, οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην

4.2 Η έννοια της αυτορρύθμισης: Από την τεχνική εναρμόνιση και την τυποποίηση στους κώδικες συμπεριφοράς και τις τομεακές συμφωνίες

Ήδη από το 1996 διατυπώθηκε από τον G. Majone[138] η άποψη ότι, το ρυθμιστικό κράτος περιλαμβάνει την πτυχή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι συνάπτουν συμφωνίες για την πρόβλεψη των ρυθμίσεων που διέπουν συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Το εργαλείο της αυτορρύθμισης, το οποίο αναπτύχθηκε καταρχήν σε εθνικό επίπεδο από τα κράτη – μέλη σε τομείς[139] όπως η εκδοτική δραστηριότητα, η διαφημιστική βιομηχανία και οι προδιαγραφές διαφήμισης στον τύπο και το ραδιόφωνο, εμφανίζεται πρώτη φορά σε κοινοτικό επίπεδο στο πεδίο της τυποποίησης. Συγκεκριμένα με το Γενικό Πρόγραμμα σχετικά με την απομάκρυνση τεχνικών εμποδίων στο εμπόριο του 1969, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ως στόχο την εναρμόνιση των τεχνικών προδιαγραφών των προϊόντων μέσα από την έκδοση Οδηγιών. Ωστόσο, λόγω της τεχνικής πολυπλοκότητας των σχετικών θεμάτων, η έκδοση των σχετικών Οδηγιών ήταν πολύ χρονοβόρα και αφορούσε ένα μικρό τμήμα των υπαρχουσών τυποποιήσεων, ενώ παράλληλα εκδίδονταν συνεχώς νέες τεχνικές προδιαγραφές από τους ιδιωτικούς φορείς τυποποίησης.

Το Συμβούλιο, αφού διαπίστωσε για πρώτη φορά την αποτυχία της κοινοτικής μεθόδου στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής, ενέκρινε το 1985 την «Νέα Προσέγγιση για την τεχνική εναρμόνιση και τυποποίηση». Με την προσέγγιση αυτή, ο κοινοτικός κανονισμός περιορίζεται στις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής που ένα προϊόν πρέπει να πληροί για να κυκλοφορήσει ελεύθερα στην κοινή αγορά, ενώ οι τεχνικές λεπτομέρειες εξειδικεύονται στα κριτήρια τυποποίησης που τίθενται από τους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς τυποποίησης[140] με μη νομικώς δεσμευτικά μέσα. Η «Νέα Προσέγγιση» του Συμβουλίου de facto θέτει τις βάσεις για την λειτουργία του εργαλείου της αυτορρύθμισης, αφού αναθέτει ρυθμιστικές αρμοδιότητες επί τεχνικών ζητημάτων σε ιδιωτικούς φορείς[141].

Το εργαλείο της αυτορρύθμισης αποτελεί έκφανση του νεοβολονταρισμού στο πεδίο της ρυθμιστικής ευελιξίας κατά την διαμόρφωση των ρυθμίσεων και εντάσσεται στις νέες μορφές διακυβέρνησης[142]. Στην Λευκή Βίβλο της Επιτροπής περιλαμβάνονται γενικές κατευθύνσεις και

απλούστευση κατά την περίοδο 2006-2009. Οι νέες αυτές πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν διάφορες ενέργειες, από τη διοικητική απλούστευση στον τομέα της γεωργίας έως την απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας σχετικά με τα παιχνίδια, συμπεριλαμβανομένης επίσης της αναθεώρησης του συστήματος απονομής του οικολογικού σήματος.

[138] Majone, G. (1996) *Regulating Europe* (London and New York: Routledge), σ. 23.

[139] Βλ. www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444,p.2 (29/05/2009).

[140] Όπως για παράδειγμα: the European Committee for Standardization (CEN), the European Committee for Electro-technical Standardization (CENELEC), the European Telecommunications Standards Institute (ETSI).

[141] Ibid Majone G. 1996, 25.

[142] Ibid Στεφάνου Κ. 2001, 89.

αναφορά κυρίως στο, σύστοιχο αλλά διακριτό από την αυτορρύθμιση, εργαλείο της συρρύθμισης. Πέρα από την γενική έννοια της, ως ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε ιδιωτικούς οργανισμούς για την θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων, η οποία περιλαμβάνει τόσο τους εθνικούς όσο και τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς, η αυτορρύθμιση ορίζεται ρητώς ως εναλλακτική μέθοδος διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο (γενικά ως εργαλείο της νέας διακυβέρνησης, καθώς ειδικά στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου είχε οριστεί από την Συνθήκη του Αμστερνταμ) στην γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την απλούστευση το 2001[143] και στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2002 για τις περιβαλλοντικές συμφωνίες[144].

4.3 Εθελοντικός χαρακτήρας και ρυθμιστική ευελιξία: Δούρειος ίππος των εθνικών αρμοδιοτήτων έναντι της ενιαίας αγοράς;

Στην προαναφερόμενη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, η αυτορρύθμιση ορίζεται ως *«εθελοντική συνεργασία μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων μερών, η οποία καλείται να ενσωματώσει τους κοινοτικούς κανόνες σχετικά με την σύναψη συμφωνιών μεταξύ των μερών, όπου αυτό είναι απαραίτητο»*[145].

Παρατηρούμε την ασάφεια με την οποία γίνεται προσπάθεια να αποτυπωθούν οι παράμετροι της έννοιας στην ανωτέρω διατύπωση. Ωστόσο, διαπιστώνουμε ότι έστω και με ασαφή τρόπο περιλαμβάνεται στον ορισμό αυτό, αφενός ο εθελοντικός χαρακτήρας των συμφωνιών αυτών, στοιχείο που υπογραμμίζει την ρυθμιστική ευελιξία της αυτορρύθμισης ως εργαλείο της νέας διακυβέρνησης, αφετέρου η προϋπόθεση συμβατότητας τους με το κοινοτικό δίκαιο. Επιπλέον, στην ανωτέρω διατύπωση μπορεί να ενταχθεί ερμηνευτικά και η περίπτωση εφαρμογής της αυτορρύθμισης στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου.

Στην συνέχεια το «Σχέδιο δράσης για την βελτίωση της νομοθεσίας»[146] αναφέρεται στην έννοια της αυτορρύθμισης την οποία ορίζει ως εξής: «*Η αυτορρύθμιση αφορά διάφορες πρακτικές, κοινούς κανόνες, κώδικες δεοντολογίας ή εθελοντικές συμφωνίες που καθορίζουν εθελοντικά οι ίδιοι οι οικονομικοί και οι κοινωνικοί συντελεστές, οι ΜΚΟ ή οι οργανωμένες ομάδες, με σκοπό τη ρύθμιση και την οργάνωση των ενεργειών τους».* Ο σχετικός ορισμός κρίνεται περισσότερο

[143] Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Simplification" of the 28th February 2001, OJ EC, C 48/130, της 21/2/2002, p.p. 134.

[144] COM (2002) 412 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Περιβαλλοντικές συμφωνίες σε κοινοτικό επίπεδο στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος» της 17ης.7.2002, σ.σ..7.

[145] "Self-regulation is voluntary and is based on cooperation between all interested parties, incorporating Community rules governing agreements between the parties, where appropriate", Opinion of the ECOSOC on 'Simplification", Ibid, par.4.3.2.

[146] Βλ. COM(2002) 278 τελικό, ό.π., σ.σ.12-13.

εύστοχος από τον ανωτέρω, καθώς αναφέρει ρητά ορισμένες μορφές αυτορρύθμισης πέρα από τις εθελοντικές συμφωνίες και περιγράφει το πεδίο εφαρμογής τους. Ωστόσο αποτελεί προπαρασκευαστική πράξη ενόψει του ορισμού που διατυπώνεται στην Διοργανική Συμφωνία και θα αναλυθεί στην συνέχεια.

Ήδη στην ανωτέρω γνώμη της ECOSOC διαπιστώνεται η ανάγκη θέσης ορισμένων κριτηρίων προκειμένου το εργαλείο της αυτορρύθμισης να μπορέσει να λειτουργήσει ως ένα ευέλικτο, αποτελεσματικό και λιγότερο δαπανηρό μέσο, εναλλακτικό προς τις κλασικές μεθόδους διακυβέρνησης. Ειδικότερα αναφέρεται ότι οι συμφωνίες που βασίζονται στην αυτορρύθμιση:

1. πρέπει να σέβονται το κοινοτικό δίκαιο.
2. να εδράζονται σε έναν συγκερασμό των ιδιωτικών προτιμήσεων με το δημόσιο συμφέρον.
3. πρέπει να έχουν μηχανισμούς εξαναγκασμού.
4. να είναι αποτελεσματικές, παρέχοντας μέσα προστασίας και συγκεκριμένα δυνατότητα διασυνοριακής προσφυγής.

Κατόπιν των ανωτέρω, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι μόνο υπό τις κατάλληλες προϋποθέσεις το εργαλείο της αυτορρύθμισης μπορεί να λειτουργήσει εναλλακτικά προς τις κλασικές μεθόδους ρύθμισης. Αντιθέτως, οι συμφωνίες αυτορρύθμισης που συνάπτονται με γνώμονα το εθνικό συμφέρον μπορεί να λειτουργήσουν ανασταλτικά στην εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς, θέτοντας εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και στην λειτουργία επιχειρήσεων, κυρίως μικρομεσαίων, που δεν πήραν μέρος στην σύναψη των σχετικών συμφωνιών[147].

Η ανάγκη εξειδίκευσης σε κοινοτικό επίπεδο ορισμένων παραμέτρων και κριτηρίων σχετικά με το εργαλείο της αυτορρύθμισης, μας οδηγεί στις προβλέψεις περί αυτορρύθμισης, αφενός στην Διοργανική Συμφωνία για την βελτίωση της νομοθεσίας και αφετέρου στην πρόβλεψη της ειδικότερης μορφής της αυτορρύθμισης στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου από την ίδια την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (άρθρα 138, 139 ΣΕΚ).

4.4 Η διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας

Στην Διοργανική Συμφωνία, η αυτορρύθμιση προσδιορίζεται ως[148]: «*η δυνατότητα για τους οικονομικούς δρώντες, τους κοινωνικούς εταίρους, τους μη κυβερνητικούς οργανισμούς ή τις ενώσεις*

[147] Βλ. Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Simplification" of the 28th February 2001, Ibid.
[148] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/03, 31/12/2003, paragraph 22.

να υιοθετούν μεταξύ τους και για αυτούς τους ίδιους κοινές κατευθυντήριες γραμμές σε ευρωπαϊκό επίπεδο». Στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας θα αναλύσουμε την έννοια της αυτορρύθμισης μελετώντας τα ειδικότερα ζητήματα που ανακύπτουν.

4.4.1 Ο εθελοντικός χαρακτήρας των συμφωνιών.

Συγκριτικά με την γνώμη της ECOSOC που διατυπώθηκε ανωτέρω, παρατηρούμε ότι ο «εθελοντικός χαρακτήρας» μεταφέρεται στην Διοργανική Συμφωνία ως «δυνατότητα» (possibility). Σημειώνουμε ότι, θα πρέπει να γίνεται διάκριση ανάμεσα στον δεσμευτικό ή μη χαρακτήρα των κανόνων που υιοθετούνται με τον τρόπο αυτό για τα συμβαλλόμενα μέρη και τον μη υποχρεωτικό χαρακτήρα, όσον αφορά στην ανάληψη πρωτοβουλίας για την υιοθέτηση κοινών κατευθύνσεων μέσω του εργαλείου της αυτορρύθμισης. Όσον αφορά στον *δεσμευτικό ή μη χαρακτήρα* των αυτορρυθμιστικών συμφωνιών (η χρήση του όρου συμφωνία γίνεται με ευρεία ερμηνεία και περιλαμβάνει όλες τις επιμέρους μορφές αυτορρύθμισης υπό την έννοια ότι όλες αναφέρονται σε κάποιο είδος συμφωνίας ανάμεσα στους δρώντες), σημειώνουμε ότι πρόκειται για συμφωνίες που δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα μέρη, έχουν δηλαδή, inter partes[149], σχετική νομική δεσμευτική ισχύ και όχι απόλυτη, όπως οι νομοθετικές πράξεις.

Όσον αφορά στην *εθελοντική ανάληψη ή μη πρωτοβουλίας* από τους ενδιαφερόμενους δρώντες (stakeholders): σύμφωνα με την διοργανική συμφωνία, δεν απαιτείται να έχει αναληφθεί κάποιας μορφής δράση από τα κοινοτικά όργανα και, κυρίως, αναφέρεται σε τομείς όπου δεν υπάρχει σχετική νομοθετική πράξη. Η απουσία νομοθετικής ρύθμισης αφορά αφενός, περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή ενδέχεται να κρίνει, κατά την ανάλυση αξιολόγησης αντικτύπου της υπό κρίση ρύθμισης, μη προτιμητέα την υποβολή νομοθετικής πρότασης, κυρίως όταν υπάρχουν ήδη πρακτικές αυτορρύθμισης που επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης. Αφετέρου, περιπτώσεις στις οποίες αν και δεν υπάρχει σχετική πρακτική, η Επιτροπή κρίνει, ομοίως μέσω της αξιολόγησης αντικτύπου κατά την υποβολή των προτάσεών της, ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να αποφευχθεί, καταρχάς, η προσφυγή στην νομοθετική οδό και η ρύθμιση να επέλθει μέσω μίας συμφωνίας. Ο εθελοντικός χαρακτήρας της ανάληψης πρωτοβουλίας δεν αποκλείει την έκδοση μίας μη νομοθετικής πράξης της Επιτροπής στην οποία να προτείνει, π.χ. μέσω μιας σύστασης, την προσφυγή των ενδιαφερόμενων μερών στην αυτορρύθμιση, για να αποφύγει τη θέσπιση νομοθεσίας, χωρίς όμως να αποκλείει τη δυνατότητα της να υποβάλλει νομοθετική πρόταση, εάν η αυτορρύθμιση αποδειχθεί ανεπαρκής ή αναποτελεσματική[150].

[149] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/conceptsexamples/index_en.asp (29/05/2009).
[150] Βλ. COM(2002) 278 τελικό, ό.π., σ.σ. 12-13.

Από τα ανωτέρω συνάγουμε και την σχέση ανάμεσα στην αυτορρύθμιση ως εναλλακτικό εργαλείο ρύθμισης και την υποχρέωση ανάλυσης επιπτώσεων (impact assessments analysis) στο πλαίσιο της νέας διακυβέρνησης. Οι κοινοτικοί φορείς κατά την στάθμιση των "costs and benefits" προκειμένου να καταλήξουν στην υιοθέτηση ενός συγκεκριμένου εργαλείου ρύθμισης σε ορισμένο πεδίο πολιτικής, λαμβάνουν υπόψη τους αν οι στόχοι τους οποίους επιδιώκουν στο εν λόγω πεδίο μπορούν να επιτευχθούν μέσα από την χρήση του εργαλείου της αυτορρύθμισης[151]. Σημειώνουμε δε, ότι η Επιτροπή έχει αναλάβει την δέσμευση[152], στο πλαίσιο της αξιολόγησης αντικτύπου, να προωθήσει της ήδη υπάρχουσες συμφωνίες αυτορρύθμισης και να αναπτύξει γενικές αρχές, σχετικά με την διαμόρφωση των αυτορρυθμιστικών πρακτικών.

4.4.2 Οι φορείς σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Η υιοθέτηση ευέλικτων ρυθμίσεων μέσα από την χρήση αυτορρυθμιστικών εργαλείων απαιτεί την δραστηριοποίηση οργανισμών σε κοινοτικό επίπεδο, κατάλληλων να οργανώσουν και να συντονίσουν την αυτορρυθμιστική διαδικασία. Η τελευταία απαιτεί την συνεργασία των κοινωνικών εταίρων σε πολλαπλά επίπεδα (τομεακό, εθνικό, και τοπικό κ.λ.π.). Η επίτευξη της συνεργασίας των δρώντων είχε προκαλέσει την ανησυχία των ομάδων εργασίας, ήδη από το στάδιο της κατάρτισης της Λευκής Βίβλου για την Νέα Διακυβέρνηση[153]. Οι δρώντες από τον χώρο της βιομηχανίας, οι οποίοι αποτελούν τους κύριους παράγοντες της αυτορυθμιστικής διαδικασίας τείνουν να επιδιώκουν την συμμετοχή περιβαλλοντικών οργανώσεων και ενώσεων καταναλωτών στην παραγωγή αυτορρυθμιστικών μέσων.

Η υιοθέτηση αυτορρυθμιστικών εργαλείων σε ευρωπαϊκό επίπεδο εξαρτάται από την ύπαρξη των κατάλληλων φορέων και οργανισμών σε κοινοτικό επίπεδο, ικανών να επιτύχουν συναίνεση σχετικά με το περιεχόμενο των κανόνων, να θέσουν αποτελεσματικές διαδικασίες εποπτείας και επιβολής των υιοθετημένων κανόνων κ.λ.π. Ωστόσο, με εξαίρεση τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης, παρατηρείται έλλειψη ευρωπαϊκών φορέων που να έχουν την ικανότητα, αλλά κατ'αρχάς τον στόχο να επιτύχουν την υιοθέτηση μέσων αυτορρύθμισης σε κοινοτικό επίπεδο.

Αντίθετα, παρατηρείται ότι, μέχρι στιγμής, το εργαλείο της αυτορρύθμισης είναι καταρχήν εθνικό. Οργανισμοί αυτορρύθμισης έχουν αναπτυχθεί ανεξάρτητα σε κάθε κράτος – μέλος, έχουν ενταχθεί στα εθνικά νομοπαραγωγικά συστήματα και παρουσιάζονται «κυρίαρχα», δηλαδή μη υποκείμενα ιεραρχικά σε κάποιον αντίστοιχο ευρωπαϊκό οργανισμό.

---

[151] Health and Consumer Protection Directorate General, "Self-Regulation in the EU Advertising Sector: a report of some discussion among interested parties", July 2006, p.12.
[152] SEC (2005)791, European Commission, "Impact assessment guidelines", 15th June 2005.
[153] http:// www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444 (29/05/2009).

Σε κάποιους τομείς, παρατηρείται η διάρθρωση των εθνικών οργανισμών αυτορρύθμισης σε δίκτυα, στα οποία ένας αντίστοιχος ευρωπαϊκός οργανισμός έχει συντονιστικό ρόλο. Για παράδειγμα στον τομέα της βιομηχανίας της διαφήμισης, οι εθνικοί φορείς υπόκεινται στον συντονισμό του αντίστοιχου ευρωπαϊκού οργανισμού, του European Advertising Standards Alliance (EASA). Ο EASA προωθεί τον συντονισμό των εθνικών φορέων, προτάσσει τις καλές πρακτικές ("best practices") των εθνικών φορέων και διευθετεί τις διασυνοριακές διαφωνίες, αλλά δεν «κυβερνά» τους εθνικούς φορείς, καθώς δεν βρίσκεται σε ιεραρχική σχέση προς αυτούς[154].

4.4.3 Πεδίο εφαρμογής του εργαλείου της αυτορρύθμισης

Σύμφωνα με την Διοργανική Συμφωνία για την βελτίωση της νομοθεσίας, η αυτορρύθμιση χρησιμοποιείται ως εργαλείο παραγωγής πολιτικής, αφενός σε τομείς που καλύπτονται από τις Συνθήκες της Ε.Κ./Ε.Ε., αφετέρου σε τομείς εκτός πεδίου των Ευρωπαϊκών Συνθηκών. Όσον αφορά στις πολιτικές που καλύπτονται από τις Συνθήκες η ανάληψη αυτορυθμιστικής πρωτοβουλίας αναφέρεται τόσο σε αποκλειστικές αρμοδιότητες της Κοινότητας, όσο και σε συντρέχουσες. Σχετικά με την άσκηση συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, αναφερόμαστε σε περιπτώσεις στις οποίες, αφενός βάσει της αρχής της επικουρικότητας[155] κρίνεται ότι θα πρέπει να αναληφθεί δράση σε κοινοτικό επίπεδο με κριτήριο την αποτελεσματικότητα της υπό κρίση ρύθμισης. Αφετέρου δε, βάσει της αρχής της επικουρικότητας υπό την έκφανση της επιλογής των κατάλληλων μέσων (σημείο στο οποίο αγγίζει το πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας), κρίνεται ότι η άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας μέσω υποχρεωτικών ρυθμίσεων δεν προσιδιάζει στην φύση του συγκεκριμένου αντικειμένου[156]. Κατά ρητή διατύπωση της Διοργανικής Συμφωνίας η αυτορρύθμιση αφορά σε πεδία πολιτικής στα οποία η Κοινότητα, «δεν έχει μέχρι εκείνο το χρονικό σημείο νομοθετήσει»[157]. Στην επόμενη ενότητα θα αναλυθεί και η σχέση της επιλογής του εργαλείου της αυτορρύθμισης με την οριζόντια πτυχή της αρχής της επικουρικότητας στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου. Η επιλογή των ευέλικτων μεθόδων διακυβέρνησης αφορά και σε πεδία πολιτικής τα οποία εντάσσονται στην κρατική αρμοδιότητα, ενώ η Κοινότητα αναλαμβάνει συντονιστική δράση (πχ απασχόληση, εκπαίδευση, επαγγελματική κατάρτιση).

---

[154] Βλ. Health and Consumer Protection Directorate General, "Self-Regulation in the EU Advertising Sector: a report of some discussion among interested parties", July 2006, p.34.

[155] Άρθρο 5 παρ.2 ΣΕΚ

[156] Ibid Στεφάνου Κ. 2001, 90.

[157] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/03, 31/12/2003, paragraph 22, "As a general rule, this type of voluntary initiative does not imply that the institutions have adopted any particular stance, in particular where such initiatives are undertaken in areas which are not covered by the Treaties or in which the Union has not hitherto legislated.".

Ωστόσο το εργαλείο της αυτορρύθμισης μπορεί να υιοθετηθεί και για την ρύθμιση τομέων πολιτικής που δεν υπάγονται στο πεδίο των Ευρωπαϊκών Συνθηκών. Η πρόβλεψη της Διοργανικής Συμφωνίας για χρήση του εργαλείου της αυτορρύθμισης "in areas not covered by the Treaties" έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς επιτρέπει την διαμόρφωση ενός μη ρυθμιστικού κανονιστικού πλαισίου σε κοινοτικό επίπεδο από τους δρώντες, κατά παρέκκλιση της γενικής αρχής της ανάθεσης αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά όργανα, βάσει της οποίας οι κοινοτικές αρμοδιότητες είναι δοτές και περιορισμένες[158]. Υπό αυτήν την έννοια, σε τομείς που δεν καλύπτονται από τις Συνθήκες η αυτορρύθμιση δεν είναι απλώς μία δυνατότητα εναλλακτική προς τις κλασικές ρυθμιστικές οδούς βάσει των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αλλά αποτελεί το μόνο εργαλείο διαμόρφωσης κοινών κατευθύνσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε τομείς μη ρητώς κατοχυρωμένους από τις Συνθήκες.

Το ζήτημα που προκύπτει έγκειται στο ότι η ανάληψη πρωτοβουλιών αυτορρύθμισης σε τομείς που δεν καλύπτονται από τις Συνθήκες δεν εξαιρείται από τον προβλεπόμενο στην Διοργανική Συμφωνία, έλεγχο συμβατότητας των αυτορρυθμιστικών πρωτοβουλιών προς τις προβλέψεις των Συνθηκών, στον οποίο προβαίνει η Επιτροπή. Συνεπώς και αυτές οι συμφωνίες, αν και αφορούν τομείς εκτός του πεδίου των Συνθηκών, πρέπει να μην καταστρατηγούν τις προβλέψεις των Συνθηκών, όσον αφορά τους συνδεόμενους προς αυτές τομείς, οι οποίοι υπάγονται στις Συνθήκες, και να μην είναι αντίθετες προς τις γενικές διατάξεις των Συνθηκών και τους προσανατολισμούς της Ε.Κ./Ε.Ε..

4.4.4 Ο Ρόλος της Επιτροπής στο πεδίο της αυτορρύθμισης.

Ο χαρακτήρας του εργαλείου της αυτορρύθμισης ως ευέλικτης μεθόδου διακυβέρνησης δεν αναιρεί το γεγονός ότι αυτή υιοθετείται εντός του κοινοτικού πλαισίου. Συνεπώς η Διοργανική Συμφωνία προβλέπει τις παραμέτρους αυτού του πλαισίου, το οποίο αφορά αφενός την υποχρέωση συμβατότητας των εργαλείων αυτορρύθμισης προς τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες, αφετέρου στην θεσμοθέτηση του ρόλου της Επιτροπής κατά την υιοθέτηση μέσων αυτορρύθμισης.

Ειδικότερα ο ρόλος της Επιτροπής αναλύεται στα εξής[159]:

i. Υποχρέωση ελέγχου συμβατότητας των κοινών κατευθύνσεων που υιοθετούνται από τους συμμετέχοντες φορείς προς τις προβλέψεις των Συνθηκών.

[158] Άρθρο 5 παρ. και άρθρο 7 παρ. 1 εδ. Β ΣΕΚ.
[159] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/03, 31/12/2003, paragraphs 22-23.

ii. Υποχρέωση ενημέρωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τις αυτορρυθμιστικές πρακτικές που ανταποκρίνονται σε ορισμένα κριτήρια που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς. Πρόκειται για πρακτικές:

- για τις οποίες η Επιτροπή κρίνει ότι συμβάλλουν στην επίτευξη των σκοπών των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και είναι συμβατές προς τις προβλέψεις τους.
- οι οποίες, σύμφωνα με την κρίση της Επιτροπής έχουν σε ικανοποιητικό βαθμό αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα όσον αφορά στην συμμετοχή των ενδιαφερομένων δρώντων, το τομεακό και γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής τους.
- οι οποίες έχουν προστιθέμενη αξία συγκριτικά προς τις υπάρχουσες ρυθμίσεις.

iii. Διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα να υποβάλλει νομοθετική πρόταση για την υιοθέτηση κλασικών ρυθμίσεων διά της κοινοτικής μεθόδου, είτε αυτό της ζητηθεί από την αρμόδια νομοθετική αρχή, είτε σε περίπτωση που οι υιοθετηθείσες ρυθμίσεις μέσω της αυτορρύθμισης δεν τύχουν επιτυχούς εφαρμογής.

Παρατηρούμε ότι η Διοργανική Συμφωνία δεν αναφέρεται μόνο στις περιπτώσεις που η νομοθετική πρωτοβουλία θα προκύψει πρωτογενώς από την Επιτροπή, το οποίο αποτελεί το τυπικά προβλεπόμενο εκ των Συνθηκών για την κοινοτική μέθοδο. Μέσα από την διατύπωσή της[160] παραπέμπει, αφενός στις περιπτώσεις που η Συνθήκη τυπικά δίνει το δικαίωμα σε άλλα κοινοτικά όργανα να προκαλέσουν την νομοθετική πρόταση της Επιτροπής, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση που το Συμβούλιο ζητά από την Επιτροπή να του υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις[161], αφετέρου δε, σε άτυπα διαμορφωμένες πρακτικές που κατατείνουν στην άσκηση πολιτικών πιέσεων στην Επιτροπή προκειμένου αυτή να υποβάλλει νομοθετική πρωτοβουλία, για παράδειγμα στην περίπτωση έκδοσης ψηφισμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με ορισμένο ζήτημα.

iv. Δικαίωμα εποπτείας Η αναφορά της Διοργανικής Συμφωνίας στην υποβολή νομοθετικής πρότασης σε περίπτωση που αποτύχει η εφαρμογή των συμφωνιών αυτορρύθμισης[162], παραπέμπει

[160] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/03, 31/12/2003, paragraph 23: "It (the Commission) will nonetheless, consider the possibility of putting forward a proposal for a legislative act, in particular at the request of the competent legislative authority...".
[161] Άρθρο 208 ΣΕΚ.
[162] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/03, 31/12/2003, paragraph 23: "It (the Commission) will nonetheless, consider the possibility of putting forward a proposal for a legislative act .....in the event of a failure to observe the above practices".

στην άσκηση ενός δικαιώματος εποπτείας από την Επιτροπή κατά την εφαρμογή των αυτορρυθμιστικών συμφωνιών.

Κατά την άσκηση εποπτείας, η Επιτροπή δεν διαθέτει κυρωτικούς μηχανισμούς σε περίπτωση μη τήρησης των προβλέψεων των συμφωνημένων στο πλαίσιο της αυτορρύθμισης, γεγονός που θα μετέθετε το ρυθμιστικό βάρος από το πεδίο της διαμόρφωσης στην εποπτεία εφαρμογής και τις διαδικασίες ελέγχου. Άλλωστε, η ύπαρξη αποτελεσματικών κυρωτικών μηχανισμών και μέσων εξαναγκασμού από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους, για την τήρηση των προβλέψεων των αυτορρυθμιστικών συμφωνιών αποτελεί ζητούμενο. Το κυρωτικό μέσο που διαθέτει η Επιτροπή αν δεν τηρούνται τα μέσα αυτορρύθμισης, είναι να στερήσει από τους ενδιαφερόμενους την δυνατότητα να ρυθμίζουν οι ίδιοι το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας τους σε κοινοτικό επίπεδο και να προβεί στην υπαγωγή της δράσης τους σε δεσμευτική νομοθετική ρύθμιση και στους αντίστοιχους δικαστικούς κυρωτικούς μηχανισμούς.

4.4.5 Θέση του εργαλείου της αυτορρύθμισης στην ιεραρχία των πηγών του κοινοτικού δικαίου

Η ανωτέρω αναφερόμενη υποχρέωση της Επιτροπής να ελέγχει την συμβατότητα των αυτορρυθμιστικών μέσων με τις προβλέψεις των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, μας φέρνει ενώπιον του ζητήματος της θέσης των εν λόγω μέσων στην ιεραρχία των κοινοτικών κανόνων δικαίου. Σύμφωνα με την διοργανική συμφωνία τα εργαλεία αυτά πρέπει να είναι σύμφωνα με το πρωτογενές δίκαιο.

Το ζήτημα της συμβατότητας τους προς το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν προσδιορίζεται από την διοργανική συμφωνία. Καταρχάς ζήτημα συμβατότητας προς παράγωγο κοινοτικό δίκαιο που να ρυθμίζει το ίδιο αντικείμενο δεν τίθεται, καθώς η φύση της αυτορρύθμισης αποκλείει την ύπαρξη προηγούμενης κοινοτικής νομοθετικής πράξης. Η δικαστηριακή πρακτική αναμένεται να επιλύσει ζητήματα συμβατότητας των προβλέψεων των αυτορρυθμιστικών εργαλείων, προς ρυθμίσεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου σε πτυχές που ενδεχομένως τα μέσα αυτά να αλληλεπικαλύπτονται.

4.4.6 Κανονιστικά κριτήρια για την υιοθέτηση εργαλείων αυτορρύθμισης

Η υιοθέτηση εργαλείων αυτορρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο ακολουθεί μία "bottom-up" προσέγγιση[163], καθώς πρόκειται για έναν ευέλικτο ρυθμιστικό μηχανισμό, ο οποίος εκκινεί από την πρωτοβουλία των ενδιαφερομένων και καταλήγει στην υιοθέτηση ενός μέσου ρύθμισης ανεξάρτητου από προηγούμενη νομοθετική πράξη. Στο πλαίσιο της νέας διακυβέρνησης, στόχος της αυτορρύθμισης είναι οι κατευθύνσεις που υιοθετούνται από τους δρώντες να στρατευθούν στην επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής. Για να μπορέσουν να λειτουργήσουν σε αυτό το επίπεδο, τα μέσα αυτορρύθμισης πρέπει να πληρούν κάποια ελάχιστα κανονιστικά κριτήρια.

Καταρχήν από την Διοργανική Συμφωνία και τον ρόλο που αυτή προορίζει για την Επιτροπή στο πλαίσιο της αυτορρύθμισης, συνάγουμε ένα γενικό κανονιστικό πλαίσιο που αναλύεται στα εξής:

1. οι υιοθετημένες ρυθμίσεις πρέπει να είναι σύμφωνες με τις προβλέψεις των Συνθηκών.
2. πρέπει να έχουν μία προστιθέμενη αξία.
3. να μην είναι ασύμβατες προς τις αρχές του ανταγωνισμού και τις αρχές της ενιαίας αγοράς.
4. να υπάρχει ο απαιτούμενος βαθμός αντιπροσωπευτικότητας των εμπλεκομένων μερών.

Επιπλέον λόγω του ότι μέσω των εργαλείων αυτών, οι ενδιαφερόμενοι προάγουν κατά κύριο λόγο τα συμφέροντά τους και οι σχετικές προβλέψεις δεσμεύουν μόνο τους συμμετέχοντες, έχει διατυπωθεί η άποψη στην θεωρία ότι η αυτορρύθμιση δεν θα πρέπει να υιοθετείται στις εξής περιπτώσεις: αφενός όταν το υπό ρύθμιση θέμα άπτεται των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αφετέρου, όταν οι υπό υιοθέτηση ρυθμίσεις θα πρέπει να εφαρμοσθούν με ομοιόμορφο τρόπο σε όλα τα κράτη – μέλη.

4.4.7 Η περίπτωση της αυτορρύθμισης στον τομέα της διαφήμισης

Εκτός των ανωτέρω κανονιστικών κριτηρίων, έγινε προσπάθεια στο πλαίσιο της Γενικής Διεύθυνσης Υγείας και Προστασίας Καταναλωτή να διοργανωθεί ένα στρογγυλό τραπέζι για την μελέτη της αυτορρύθμισης στον τομέα της διαφήμισης. Σκοπός ήταν η περιγραφή ενός μοντέλου αυτορρύθμισης βάσει των πρακτικών που είχαν χρησιμοποιηθεί στον χώρο της διαφήμισης από

[163] Senden, L. (2004) *Soft Law in European Community Law* (Oxford: Hart Publishing), σ. 12.

τους οργανισμούς αυτορρύθμισης στα κράτη – μέλη, καθώς θεωρήθηκε ότι οι πρακτικές αυτορρύθμισης που έχουν υιοθετηθεί, κυρίως από τον EASA (European Advertising Standards Alliance), αποτελούν "best practice". Θεωρήθηκε δε, ότι η αποτύπωση ενός μοντέλου συντελεί στην αύξηση της αξιοπιστίας του εργαλείου αυτού, τόσο για τους συμμετέχοντες από τον εκάστοτε κλάδο όσο και για την αποδοχή του ως εργαλείου διαμόρφωσης αποφάσεων δημόσιας πολιτικής από την κοινή γνώμη[164]. Η διαφάνεια λειτουργίας του εργαλείου κρίθηκε ότι θα αυξήσει την νομιμοποίηση του.

Στην έκθεση που εκπονήθηκε κατά το ανωτέρω στρογγυλό τραπέζι, διατυπώθηκαν και ορισμένα ελάχιστα κανονιστικά κριτήρια που κρίθηκαν απαραίτητα προκειμένου οι κατευθύνσεις που υιοθετούνται από τους δρώντες να αναχθούν σε μέσα άσκησης δημόσιας πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Συγκεκριμένα, συμπεραίνεται ότι θα πρέπει τα μέσα να είναι αποτελεσματικά, δημοκρατικά νομιμοποιημένα, να εξασφαλίζουν την εμπιστοσύνη των καταναλωτών και να είναι συμβατά με τις αρχές της ενιαίας αγοράς. Η κρίση περί της αποτελεσματικότητας μας φέρνει στην προβληματική του διπόλου αποτελεσματικότητα – δημοκρατική αρχή, την οποία συναντάμε στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας. Δηλαδή, θα πρέπει να κρίνεται στην συγκεκριμένη περίπτωση ότι η υιοθέτηση μίας ευέλικτης αυτορυθμιστικής λύσης θα είναι περισσότερο αποτελεσματική από την ανάληψη δράσης από τους κοινοτικούς θεσμούς λόγω της φύσης του πεδίου πολιτικής. Η αποτελεσματικότητα αυξάνει την "output" νομιμοποίηση του εγχειρήματος. Ωστόσο η δημοκρατική νομιμοποίηση της αυτορρύθμισης και η συνεπαγόμενη εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών, απαιτεί την διασφάλιση ενός μεγάλου βαθμού διαφάνειας κατά την υιοθέτηση μέσων αυτορρύθμισης. Επιπλέον η αποδοχή του μέσου από τους πολίτες ενδεχομένως να απαιτεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, την επιβολή νομοθετικών κυρώσεων, εφόσον οι δρώντες δεν επιτύχουν τους στόχους δημόσιας πολιτικής που ζητά η κοινή γνώμη στο υπό ρύθμιση πεδίο πολιτικής. Συνεπώς η υιοθέτηση αυτορρυθμίσεων δεν θα πρέπει να αποκλείει το ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων εκ του νόμου.

4.5 Σύγκριση της αυτορρύθμισης με τη συρρύθμιση

Το εργαλείο της αυτορρύθμισης βρίσκεται σε συνάφεια με το ευέλικτο μέσο της συρρύθμισης,[165] επίσης προβλεπόμενο από την Διοργανική Συμφωνία. Τα δύο εργαλεία

[164] Βλ. Health and Consumer Protection Directorate General, "Self-Regulation in the EU Advertising Sector: a report of some discussion among interested parties", July 2006, p.12.

[165] Interinstitutional Agreement on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/03, 31/12/2003, paragraph 18: 'Co regulation means the mechanism whereby a Community

εμφανίζουν διαφορές, οι οποίες στην πρακτική δεν είναι πάντοτε σαφείς, με αποτέλεσμα να υπάρχει σύγχυση για το αν ένα μέσο υπάγεται στην έννοια της αυτορρύθμισης ή της συρρύθμισης.

Σε γενικές γραμμές θα λέγαμε ότι η συρρύθμιση είναι «μία μορφή αυτορρύθμισης ενταγμένης στο πλαίσιο που θέτει μία νομοθετική πράξη[166]». Ειδικότερα, σε αντίθεση με την αυτορρύθμιση, η συρρύθμιση απαιτεί μία νομοθετική πράξη. Ο νομοθέτης θέτει το βασικό νομοθετικό πλαίσιο και αναθέτει σε οργανισμούς και επιτροπές να προσδιορίσουν τις τεχνικές παραμέτρους και τις λεπτομέρειες. Συνεπώς αντίθετα με την αυτορρύθμιση, τα μέσα συρρύθμισης δεν μπορούν να αφορούν σε τομείς εκτός των Συνθηκών. Ενώ στην αυτορρύθμιση ο ρόλος της Επιτροπής εξαντλείται στην άσκηση ελέγχου συμβατότητας με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες και στην υποχρέωση ενημέρωσης των λοιπών οργάνων, στην συρρύθμιση, αφενός η Επιτροπή επικυρώνει την συμβατότητα των ρυθμίσεων προς τις Συνθήκες, αφετέρου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να προτείνουν τροποποιήσεις, να εμποδίσουν την θέση της συρρύθμισης σε ισχύ και να ζητήσουν από την Επιτροπή την υποβολή νομοθετικής πρότασης. Ωστόσο και τα δύο μέσα αποτελούν ευέλικτες μεθόδους διακυβέρνησης, των οποίων οι προβλέψεις είναι δεσμευτικές μόνο για τα συμμετέχοντα μέρη.

4.6 Σύγκριση της αυτορρύθμισης με την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού

Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού αποτελεί ένα ακόμα ευέλικτο εργαλείο της νέας διακυβέρνησης, το οποίο προβλέπεται από την Λευκή Βίβλο για τη Νέα Διακυβέρνηση[167] και δεν αναφέρεται στην Διοργανική Συμφωνία για την Βελτίωση της Νομοθεσίας. Όπως είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο, η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού πρόκειται για μία εθελοντική διαδικασία προσέγγισης προκαθορισμένων στόχων ή σημείων αναφοράς (benchmarks) που το ίδιο το κράτος θέτει στον εαυτό του[168], την οποία συντονίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στόχος της αποτελεί η διάδοση βέλτιστων πρακτικών και η επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους στόχους της Ε.Κ./Ε.Ε..

Παρατηρούμε ότι και στο πλαίσιο της ΑΜΣ οι δρώντες, που εδώ είναι μόνο τα κράτη – μέλη και όχι οι λοιποί φορείς αυτορρύθμισης, πρέπει να δρουν στο πλαίσιο των στόχων της Συνθήκης και ότι εδώ η Επιτροπή διαδραματίζει έναν ρόλο συντονιστικό, στερούμενη των λοιπών δικαιωμάτων που έχει στο πεδίο της αυτορρύθμισης. Βασική, ωστόσο διαφορά ανάμεσα στην ΑΜΣ

legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field.'

[166] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/synopsis/index_en.asp (29/05/2009).

[167] COM (2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος», Ε.Κ./Ε.Ε. C 287/1 της 12.10.2001, σ..σ. 26.

[168] Ibid Νικολακοπούλου – Στεφάνου Η. 2006, 85 – 93.

και την αυτορρύθμιση αποτελεί το γεγονός ότι μέσω της ΑΜΣ διαμορφώνεται απλώς ένα πεδίο συντονισμού με μη δεσμευτικά αποτελέσματα για τα συμμετέχοντα κράτη, καθώς οι υποχρεώσεις που αυτά αναλαμβάνουν είναι ατελείς. Σε περίπτωση ανεπαρκών επιδόσεων τα κράτη – μέλη που υστερούν εκτίθενται στη δημοσίευση αρνητικών αξιολογήσεων από «ομότιμους» (peer review), ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπεται και η έκδοση συστάσεων προς τα κράτη – μέλη από την Επιτροπή, μετά από διάλογο μαζί τους για τις αναγκαίες διορθωτικές κινήσεις.

Συνεπώς η ΑΜΣ δεν δεσμεύει και, ως εκ τούτου, δεν υποκαθιστά την νομοθετική ρύθμιση αλλά την συμπληρώνει, ακολουθείται δηλαδή, είτε σε περιπτώσεις που υπάρχει και αντίστοιχη δεσμευτική νομοθετική πρόβλεψη, είτε σε τομείς δεν κρίνεται αναγκαία η ύπαρξη δεσμευτικών ρυθμίσεων[169] (). Αντίθετα, μέσω της αυτορρύθμισης, παράγονται κανόνες με δεσμευτικά αποτελέσματα για τους συμμετέχοντες με ενδεχόμενη και την πρόβλεψη από τις ίδιες τις συμφωνίες και κυρωτικών μηχανισμών.

4.7 Συμπεράσματα

Όπως προαναφέρθηκε, πρώτη μορφή αυτορρύθμισης αποτέλεσαν οι συμφωνίες τυποποίησης. Θα πρέπει όμως στο πεδίο της τυποποίησης, να παρατηρήσουμε ότι μετά την υιοθέτηση της «Νέας Προσέγγισης», σύμφωνα με την οποία γίνεται διάκριση ανάμεσα στις απαραίτητες προδιαγραφές και τις τεχνικές εξειδικεύσεις, οι συμφωνίες τυποποίησης θεωρούνται από την Επιτροπή μορφή συρρύθμισης[170].

Η Διοργανική Συμφωνία προβλέπει ρητώς ως μορφές αυτορρύθμισης τους κώδικες συμπεριφοράς και τις τομεακές συμφωνίες. Αναφορά στους κώδικες συμπεριφοράς γίνεται στην Οδηγία Bolkenstain[171]. Παράδειγμα τέτοιων μέσων αυτορρύθμισης αποτελεί ο κώδικας συμπεριφοράς στον τομέα της διαφήμισης[172] και οι τομεακές επαγγελματικές συμφωνίες στον τομέα της βιομηχανίας. Ειδικότερα για τις βιομηχανίες, οι συμφωνίες αυτές αποτελούν νέους τρόπους ρύθμισης σε ότι αφορά τα περιβαλλοντικά ζητήματα[173]. Στην πολιτική περιβάλλοντος οι

[169] Ibid Senden L. 2005, 12.
[170] Borraz, Ol. (2007) "Governing Standards: The rise of standardization processes in France and in the EU". *Governance: An international journal of Policy, Administration and Institutions,* Τόμ. 20, No. 1, σσ. 57 – 84
[171] Ibid Stephanou C. 2006, 613.
[172] ICC International Code of Advertising Practice, Commission on Marketing, Advertising and Distribution, April 1997, διαθ. http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/rules/1997/translations/pratiques_en_matiere_de_publicite.asp. (29/05/2009)
[173] Héritier, A. και Eckert, S. (2007) "New modes of governance in the shadow of hierarchy: self regulation by industry in Europe". *European University Institute, Working Papers RSCAS* 2007/20, σ. 8.

«εθελοντικές περιβαλλοντικές συμφωνίες» αποτελούν βασικό εργαλείο διαμόρφωσης των αποφάσεων.

Στην σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής[174], διευκρινίζεται ότι οι συμφωνίες αυτορρύθμισης στον τομέα του περιβάλλοντος συμπληρώνονται από μία τυπική διαδικασία εποπτείας της εφαρμογής τους η οποία συνίσταται, είτε στην έκδοση συστάσεων και ανταλλαγή γραμμάτων από την Επιτροπή σε περίπτωση μη τήρησης των συμφωνηθέντων, είτε στην έκδοση, αφενός μίας σύστασης της Επιτροπής και αφετέρου μίας απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την μη παρακολούθηση των συμφωνιών. Παρατηρούμε στο πεδίο αυτό, τον συνδυασμό ενός ευέλικτου εργαλείου διακυβέρνησης με μηχανισμούς ελέγχου που ασκούν πολιτικού και μη νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα πιέσεις στους ενδιαφερομένους, στην περίπτωση των Συστάσεων. Στην περίπτωση έκδοσης Αποφάσεως του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, βλέπουμε ότι αναγνωρίζεται ενεργός ρόλος και στα δύο άλλα βασικά θεσμικά όργανα, πέραν της Επιτροπής. Η δε έκδοση Απόφασης, η οποία είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει[175], συμπληρώνει ένα ευέλικτο ρυθμιστικό εργαλείο διαμόρφωσης με έναν κλασσικό μηχανισμό συμμόρφωσης που δεν προσδιορίζεται από τους συμμετέχοντες στην Συμφωνία, αλλά από τα κοινοτικά όργανα.

Εκτός από τις ανωτέρω συνοπτικά αναφερόμενες μορφές αυτορρύθμισης, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η υιοθέτηση μέσων αυτορρύθμισης με την χρήση του κοινωνικού διαλόγου. Πρόκειται για το μόνο πεδίο αυτορρύθμισης που προβλέπεται από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και είναι η μορφή αυτορρύθμισης που θα αποπειραθούμε να αναλύσουμε, στο επόμενο κεφάλαιο, μέσα από το παράδειγμα της υιοθέτησης συμφωνίας στο πεδίο της τηλέ – εργασίας.

[174] COM (2002) 412 τελικό, όπ.π. σ.σ.7-8.
[175] Άρθρο 249, παρ. 4 ΣΕΚ.

5. Κοινωνικός διάλογος

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτορρύθμισης αποτελεί η διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου[176], νομική βάση του οποίου αποτελούν οι διατάξεις των άρθρων 138 και 139 ΣΕΚ. Στόχος της Κοινότητας είναι η προώθηση του διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, δίνοντάς τους έτσι την ευκαιρία να διαμορφώσουν τις κατάλληλες ρυθμίσεις σχετικά με την δράση τους[177].

Η έννοια του κοινωνικού διαλόγου θα πρέπει να διαχωρίζεται από τον διάλογο με την κοινωνία των πολιτών. Καταρχήν, σε αντίθεση με τον διάλογο της κοινωνίας των πολιτών, ο κοινωνικός διάλογος προβλέπεται ρητώς στα άρθρα 138 και 139 της Συνθήκης. Επιπλέον, η φύση των συμφερόντων σε κάθε μορφή διαλόγου διαφέρει, συγκεκριμένα στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου πρόκειται για "stakeholders" οι οποίοι θα κληθούν να υλοποιήσουν ή να εφαρμόσουν τα συμφωνηθέντα και η εφαρμογή αυτή θα επηρεάσει άμεσα τα ιδιωτικά τους συμφέροντα, ενώ οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών εκπροσωπούν συμφέροντα γενικού ενδιαφέροντος[178]. Το βασικότερο όμως σημείο διαφοράς των δύο ειδών διαλόγου έγκειται στο ότι η δομή και η μορφή του πλαισίου του κοινωνικού διαλόγου δεν μπορεί να οριστεί γενικώς για κάθε πεδίο πολιτικής, άλλα είναι άμεσα συνυφασμένη με τον λειτουργικό ρόλο που επιτελεί το forum κοινωνικού διαλόγου σε ένα συγκεκριμένο πεδίο παραγωγής κοινοτικής πολιτικής. Συνεπώς η λειτουργία του κοινωνικού διαλόγου είναι συνδεδεμένη με την έννοια της διακυβέρνησης και οι συνιστώσες του προσδιορίζονται ξεχωριστά σε κάθε πεδίο πολιτικής σε συνάρτηση προς τους οικονομικούς και κοινωνικούς σκοπούς της Ε.Κ./Ε.Ε. στο πεδίο αυτό.

Οι προβλέψεις περί κοινωνικού διαλόγου αποτελούν την θεσμική αποτύπωση της οριζόντιας συνιστώσας της αρχής της επικουρικότητας[179]. Στο πλαίσιο της οριζόντιας εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, η οποία αφορά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, πρέπει να προτάσσεται το ερώτημα, αν το υπό ρύθμιση αντικείμενο πρέπει να διαρρυθμίζεται νομοθετικά ή συμβατικά. Η κάθετη εφαρμογή της επικουρικότητας και ειδικότερα, το ερώτημα ποιός πρέπει να νομοθετήσει (η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ή τα κράτη – μέλη) έπεται και συμπληρώνει την απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα, καθώς όποια μορφή ρύθμισης και αν επιλεγεί, η νομοθετική ή η

[176] Stephanou, A. C. (2006) "La nouvelle gouvernance européenne: bilan et perspectives". *Cahiers de Droit Européen,* Τόμ. 42, No 5 – 6, σ. 614.
[177] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση), σ. 89.
[178] Amstrong, K. (2002) "Rediscovering civil society: the European Union and the White Paper on Governance". *European Law Journal*, Τόμ.8, No. 1, σσ. 102 – 132.
[179] Ibid Stephanou 2006, 614.

συμβατική, αυτή μπορεί αντίστοιχα να υιοθετηθεί είτε σε εθνικό, είτε σε κοινοτικό επίπεδο. Η ιστορική εξέλιξη[180] του κοινωνικού διαλόγου, έως τη Συνθήκη του Άμστερνατμ, είχε ως εξής:

1. **Συνθήκη της Ρώμης**. Σύμφωνα με το αρχικό άρθρο 138 (118), η Επιτροπή έχει μεταξύ άλλων ως αποστολή να προωθήσει την στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών – μελών, όσον αφορά το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και το δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων.
2. **Ο κοινωνικός διάλογος Val Duchesse**. Η διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου Val Duchesse άρχισε το 1985 και αποσκοπούσε στο να συμμετάσχουν στη διαδικασία της εσωτερικής αγοράς, οι κοινωνικοί εταίροι που εκπροσωπούνται από την Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (ETUC), την Ένωση Βιομηχανιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (UNICE) και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων (CEEP). Το Συμβούλιο δεν εκπροσωπείται. Οι συναντήσεις αυτές της Επιτροπής Κοινωνικού Διαλόγου κατέληξαν σε ορισμένες κοινές δηλώσεις για την απασχόληση, την εκπαίδευση και επιμόρφωση και άλλα ζητήματα.
3. **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**. Το άρθρο 139 (118 β), που προστέθηκε κατά τη θέσπιση της Ευρωπαϊκής Κοινής Πράξης το 1986, διευρύνει το περιεχόμενο του άρθρου 138 και δημιουργεί ρητή βάση στη Συνθήκη για την καθιέρωση «κοινωνικού διαλόγου». Η προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου κατέστη ένα από τα επίσημα καθήκοντα της Επιτροπής, ενώ κατέστη δυνατή η σύναψη συλλογικών συμβάσεων σε κοινοτικό επίπεδο.
4. **Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική**. Τον Οκτώβριο 1991, η UNICE, η ETUC και το CEEP ενέκριναν κοινή συμφωνία που ζητούσε την υποχρεωτική διαβούλευση των κοινωνικών εταίρων επί προτάσεων της Επιτροπής στον τομέα των κοινωνικών υποθέσεων, καθώς και τη δυνατότητα οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων να καταλήξουν στη σύναψη συμφωνιών – πλαίσιο. Η συμφωνία αυτή περιλήφθηκε στη Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική που εγκρίθηκε από όλα τα κράτη – μέλη, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, και προσαρτήθηκε στη **Συνθήκη του Μάαστριχτ** για την Ευρωπαϊκή Ένωση.
5. **Συνθήκη του Άμστερνταμ**. Η ενσωμάτωση της συμφωνίας του Μάαστριχτ επί της Κοινωνικής Πολιτικής στη Συνθήκη ΕΚ, που προέκυψε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, σημαίνει ότι η Συνθήκη ΕΚ συγκροτεί ένα ενιαίο συνεκτικό πλαίσιο για το σύνολο των τότε 15 κρατών – μελών.

[180]Για περισσότερα βλ. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_8_6_el.htm (29/05/2009).

5.1 Συμμετοχή επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων στην εκπόνηση της κοινοτικής νομοθεσίας

Από τη στιγμή της έναρξης της συνεργασίας στο πλαίσιο της ΕΟΚ, εκτιμήθηκε ως ουσιώδες ζήτημα η συμμετοχή των διαφόρων επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων στην εκπόνηση της κοινοτικής νομοθεσίας. Από τη δεκαετία του 1960 υπάρχουν πολλές γνωμοδοτικές επιτροπές που ρόλος τους είναι η παροχή γνώμης προς την Επιτροπή για τη χάραξη των διαφόρων πολιτικών. Σε γενικές γραμμές, οι επιτροπές αυτές, όπως η Επιτροπή Κοινωνικής Ασφάλισης για Διακινούμενους Εργαζομένους, η Επιτροπή για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και η Επιτροπή Ισότητας Ευκαιριών για 'Ανδρες και Γυναίκες, αποτελούνται από εκπροσώπους των εθνικών οργανώσεων εργοδοτών και συνδικάτων, καθώς και κυβερνήσεων. Υπάρχουν επίσης, μερικά άλλα γνωμοδοτικά σώματα τα οποία αξιοποιούν τους κοινωνικούς εταίρους, όπως για παράδειγμα η Επιτροπή Leonardo.

Μερικά από τα πρώτα σώματα κοινωνικού διαλόγου δημιουργήθηκαν στους κύριους τομείς. Ο τομεακός κοινωνικός διάλογος οργανώνεται, είτε υπό μορφήν μικτών επιτροπών, που διορίζονται από την Επιτροπή συνήθως σε τομείς που αντιστοιχούν σε κάποια κοινή πολιτική, είτε υπό μορφήν άτυπων ομάδων εργασίας, που συγκροτούνται ως απόκριση σε κοινό αίτημα των κοινωνικών εταίρων. Επιπρόσθετα, υπάρχουν ανεπίσημες ομάδες συζήτησης.

Από το 1970, ζωτικό τριμερές σώμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τη συζήτηση όσον αφορά την απασχόληση υπήρξε η Μόνιμη Επιτροπή για την Απασχόληση. Η συνεχής διαβούλευση μεταξύ του Συμβουλίου Υπουργών, της Επιτροπής και των εργοδοτών και εργαζομένων αποσκοπεί στη διευκόλυνση της συνεργασίας για τις πολιτικές απασχόλησης. Η Μόνιμη Επιτροπή για την Απασχόληση μεταρρυθμίστηκε το 1999. Οι εργασίες της επιτροπής έχουν πλέον ενσωματωθεί στη συντονισμένη στρατηγική για την απασχόληση. Το μέγεθος της επιτροπής περιορίστηκε για να καταστεί αποτελεσματικότερη. Η Μόνιμη Επιτροπή αποτελείται από 10 εκπροσώπους των συνδικάτων και 10 εκπροσώπους των οργανώσεων εργοδοτών. Οι αντιπροσωπείες των κοινωνικών εταίρων πρέπει να καλύπτουν ολόκληρη την οικονομία.

Το φθινόπωρο του 1995, άρχισε να λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Κέντρο Εργασιακών Σχέσεων (CERI). Υπήρξε αποτέλεσμα πρωτοβουλίας των κοινωνικών εταίρων με ενίσχυση της Κοινότητας[181]. Στόχος του κέντρου αυτού είναι η προώθηση της κατανόησης για την ευρωπαϊκή διάσταση των εργασιακών σχέσεων μέσω της εκπαίδευσης ηγετών και εκπροσώπων των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων.

[181]COM (1995)445 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με «την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Κέντρου Εργασιακών Σχέσεων (ΕΚΕΧ), της 25ης/9/1995.

Μετά από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του 'Αμστερνταμ, η διαδικασία διαβούλευσης είναι πλέον ακόμη σημαντικότερη, αφού καλύπτει όλες τις προτάσεις που υπάγονται στο πεδίο του άρθρου 137 και από το σύνολο των τότε 15 κρατών – μελών. Το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης περιείχε αντίστοιχες προβλέψεις σχετικά με το δικαίωμα διαβούλευσης των κοινωνικών εταίρων και την δυνατότητα σύναψης εθελοντικών συμφωνιών σε κοινοτικό επίπεδο[182], χωρίς να αναφέρεται ρητώς στον κοινωνικό διάλογο ως μορφή αυτορρύθμισης. Ωστόσο ουσιαστικά το Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης διεύρυνε το πεδίο του κοινωνικού διαλόγου[183] μέσα από επιπλέον πεδία πολιτικής στην συντονιστική, υποστηρικτική και συμπληρωματική αρμοδιότητα[184] της Ε.Κ./Ε.Ε., στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσεται ο κοινωνικός διάλογος.

5.2 Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε ανέκαθεν την ανάπτυξη του «κοινωνικού διαλόγου» και συνέβαλε στην πράξη σε αυτόν προσκαλώντας συχνά τους κοινωνικούς εταίρους σε επίπεδο Ε.Κ./Ε.Ε. να εκφράζουν τη θέση τους, πριν να υποβάλει η Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, έκθεση για πρόταση που τους αφορά. Στο ψήφισμα της 18ης Νοεμβρίου 1998 για τον κοινωνικό διάλογο σε κοινοτικό επίπεδο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεώρησε απαραίτητο να προωθήσει και να εξασφαλίσει την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή οργανώσεων που εκπροσωπούν τους κοινωνικούς εταίρους, ιδίως δε τις ΜΜΕ. Ο αυθεντικός κοινωνικός διάλογος μπορεί να διεξαχθεί, μόνον μεταξύ ανεξάρτητων εταίρων που εκλέγονται για να πραγματοποιήσουν διαπραγματεύσεις.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν θετικό στα κεντρικά μέτρα που πάρθηκαν προς μεταρρύθμιση της Μόνιμης Επιτροπής για την Απασχόληση. Η θέση του ήταν ότι η επιτροπή δεν θα πρέπει να εξετάζει μόνο τους προσανατολισμούς στον τομέα της απασχόλησης, αλλά και στον τομέα της οικονομικής πολιτικής. Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων πρέπει να διαβιβάζονται και στο Συμβούλιο ECOFIN, προτού λάβει το τελευταίο οριστική απόφαση.

Στο ψήφισμα της 19ης Νοεμβρίου 1997, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επέκρινε τη συμφωνία πλαίσιο για τη μερική απασχόληση, την οποία συνήψαν η Ένωση Βιομηχανιών της ΕΚ (UNICE), το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημόσιων Επιχειρήσεων (CEEP) και η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (ETUC), αναφέροντας ότι η συμφωνία δεν καλύπτει όλες τις μορφές της άτυπης εργασίας και αποκλείει βασικά όλα τα ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης. Το Ευρωπαϊκό

[182] Άρθρα II-88 και III-212 του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης.
[183] Senden, L. (2005) "Self-regulation and co-regulation in European law: Where do they meet?". *Electronic Journal of comparative law*, Τόμ. 9, No.1, σσ. 1-26. Διαθέσιμο online στην ιστοσελίδα: www.ejcl.org.
[184] Άρθρα I-12(5) και I-17 του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης.

Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις οδηγιών επί της άτυπης εργασίας που δεν καλύπτεται από τη συμφωνία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επανέλαβε την έκκλησή του για διοργανική συμφωνία σχετικά με μικτές ρυθμίσεις που αφορούν την πρακτική εφαρμογή της Συμφωνίας Κοινωνικής Πολιτικής και ζήτησε από την Επιτροπή και το Συμβούλιο να προβούν σε διάλογο με το ίδιο με στόχο την επίτευξη ικανοποιητικής λύσης.

5.3 Σχέση του κοινωνικού διαλόγου με τις αρχές της «διακυβέρνησης δια της διαβούλευσης»

Η Επιτροπή σε σχετική ανακοίνωσή της το 2002[185], προβαίνει στην διασύνδεση του κοινωνικού διαλόγου με την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας και στην ανάλυσή του ως μέσου χρηστής διακυβέρνησης, υπό το πρίσμα των αρχών της «διακυβέρνησης διά της διαβούλευσης» και της απλούστευσης και βελτίωσης της νομοθεσίας, χωρίς ωστόσο να αναφέρει ρητώς ότι αυτός αποτελεί μορφή αυτορρύθμισης, αν και αυτό σκιαγραφείται από την ανάλυση του άρθρου 139ΣΕΚ στην εν λόγω ανακοίνωση.

Σχετικά με την λειτουργία του κοινωνικού διαλόγου στο πεδίο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η επίτευξη της πλήρους απασχόλησης και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη δραστηριοποίηση των κοινωνικών εταίρων, σε όλα τα επίπεδα. «*Αυτοί βρίσκονται στην καλύτερη θέση να ανταποκριθούν στην ουσιαστική πρόκληση αυτής της στρατηγικής: τη θετική διαχείριση της αλλαγής, που θα επιτρέψει τη συμφιλίωση της αναγκαίας για τις επιχειρήσεις ευελιξίας και της αναγκαίας για τους μισθωτούς ασφάλειας, ιδίως σε μία εποχή που η οικονομία υφίσταται σημαντικές αναδιαρθρώσεις. Ένας φιλόδοξος και δραστήριος κοινωνικός διάλογος αναμένεται συνεπώς να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων ως μία ευέλικτη, αποτελεσματική και μη συγκρουσιακή μέθοδος προσαρμογής καθώς επίσης και ως μέσο για την επίλυση των εμποδίων για τον εκσυγχρονισμό*[186]».

Όσον αφορά στην σχέση του κοινωνικού διαλόγου με τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης η Επιτροπή αναφέρει ότι ο κοινωνικός διάλογος, ως κινητήρια δύναμη του εκσυγχρονισμού της οικονομίας και του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, «*επιβεβαιώνει την κεντρική και πρωτότυπη θέση του στη δημοκρατική διακυβέρνηση της Ευρώπης*[187]». Η Επιτροπή επιθυμεί την προώθηση και

[185] COM(2002) 341 τελικό, «ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ: Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος, δύναμη εκσυγχρονισμού και αλλαγής Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για τη θέσπιση τριμερούς κοινωνικής συνόδου κορυφής για τη μεγέθυνση και την απασχόληση», της 26ης.6.2002.
[186] COM (2002) 341 τελικό, όπ.π. σ.σ. 6.
[187] COM (2002) 341 τελικό, αυτόθι.

τη βελτίωση της συμβολής του κοινωνικού διαλόγου για μια καλύτερη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, μέσα από ένα σύνολο προτάσεων που αφορούν σημαντικότατους τομείς: τη βελτιωμένη διαβούλευση, την αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων, την ενισχυμένη διάρθρωση και συμμετοχή των διαφορετικών επιπέδων, καθώς επίσης και τη διαφάνεια του διαλόγου[188].

5.4 Νομολογιακό κεκτημένο στο πεδίο της αντιπροσωπευτικότητας

Ειδικά ως προς το ζήτημα της αντιπροσωπευτικότητας, υπογραμμίζεται ότι η νομιμότητα και η αποτελεσματικότητα της διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους βασίζονται στην αντιπροσωπευτικότητά τους. Οι απαιτήσεις ως προς την αντιπροσωπευτικότητα ποικίλλουν ανάλογα με τη φύση των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στους συντελεστές (είναι περιορισμένες όταν πρόκειται για απλή διαβούλευση, αλλά αυστηρότερες όταν οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να καθορίσουν κανόνες δικαίου).

Το ζήτημα της αντιπροσωπευτικότητας έχει αποτελέσει αντικείμενο δικαιοδοτικής κρίσης στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου ως μορφή αυτορρύθμισης. Στην υπόθεση του Πρωτοδικείου των ΕΚ Τ-135/96, η Ευρωπαϊκή Ένωση Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων (UEAPME), προσέφυγε εναντίον του Συμβουλίου ζητώντας την ακύρωση της Οδηγίας 96/34/ΕΚ η οποία είχε ενσωματώσει την συμφωνία πλαίσιο των κοινωνικών εταίρων κατ' εφαρμογή του νυν άρθρου 139 ΣΕΚ, όπως θα αναλυθεί στην συνέχεια, σχετικά με την γονική άδεια. Η Ένωση πρότασσε το γεγονός ότι λόγω του αριθμού των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων που εκπροσωπεί, λόγω της απουσίας της από τον κοινωνικό διάλογο πάνω στο θέμα αυτό, δεν εξασφαλίστηκε ο απαιτούμενος βαθμός αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων που προασπίζουν τα συμφέροντα των επιχειρήσεων κατά την σύναψη της συμφωνίας αυτής. Το ΠΕΚ απέρριψε την προσφυγή με την αιτιολογία ότι, η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι υπερείχε ως προς τον βαθμό της αντιπροσωπευτικότητάς της συγκριτικά με τις ενώσεις επιχειρήσεων που διαβουλεύτηκαν για την σύναψη της σχετικής συμφωνίας[189].

[188] COM (2002) 341 τελικό, όπ.π. σ.σ. 8.

[189] ΠΕΚ 17 Ιουνίου 1998, Υπόθεση Τ-135/96, (Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως) Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1998 σελίδα ΙΙ-02335.

5.5 Ο κοινωνικός διάλογος ως μορφή αυτορρύθμισης

Η αυτορρύθμιση πρέπει να συνοδεύεται από την άσκηση του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Επιτροπή[190]. Η Επιτροπή[191] πρέπει να διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους προτού λάβει μέτρα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Πρέπει να πραγματοποιείται μία αρχική διαβούλευση όσον αφορά το δυνατό προσανατολισμό της κοινοτικής δράσης. Εάν θεωρεί η Επιτροπή, μετά από τη διαβούλευση αυτή, ότι είναι σκόπιμη η κοινοτική δράση, θα διαβουλεύεται τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με το περιεχόμενο της επικείμενης πρότασης. Οι κοινωνικοί εταίροι θα προωθούν στην Επιτροπή γνωμοδότηση ή, όπου αρμόζει, σύσταση. Εναλλακτικά, μπορούν επίσης να πληροφορήσουν την Επιτροπή ότι επιθυμούν να κινήσουν, ανεξάρτητα, διαδικασία διαπραγμάτευσης που θα μπορεί να καταλήξει στη θέσπιση άμεσης συμφωνίας των μερών. Αν οι διαβουλεύσεις αποτύχουν η Επιτροπή αναλαμβάνει την υπόθεση και προβαίνει στην υποβολή νομοθετικής πρότασης. Αυτό συνέβη στην περίπτωση της διαβούλευσης σχετικά με την ευρωπαϊκή επιτροπή των επιχειρήσεων, η οποία κατέληξε σε νομοθετική πρόταση της Επιτροπής και στην εκπόνηση της Οδηγίας 94/45/ΕΚ.

Η διαπραγματευτική διαδικασία μπορεί να διαρκέσει έως και εννέα μήνες[192], και σχετικά με την εφαρμογή και την παρακολούθηση των συμφωνιών που διαπραγματεύονται οι κοινωνικοί εταίροι, δύο εναλλακτικές λύσεις είναι δυνατές[193]:

5.5.1 Υποβολή από την Επιτροπή πρότασης – απόφασης του Συμβουλίου για τα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 137

Η υποβολή της πρότασης πραγματοποιείται κατόπιν κοινού αιτήματος των συμβαλλόμενων μερών και αφού η Επιτροπή εξετάσει τις ακόλουθες πτυχές:

1. τον αρκετά αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα των συμβαλλόμενων μερών.
2. τη νομιμότητα κάθε ρήτρας της συμφωνίας ως προς το κοινοτικό δίκαιο.
3. την τήρηση των διατάξεων που αφορούν τις μικρές και τις μεσαίες επιχειρήσεις.

Η συμφωνία των κοινωνικών εταίρων υποβάλλεται στη συνέχεια στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προκειμένου αυτό να γνωμοδοτήσει και διαβιβάζεται στο Συμβούλιο προκειμένου να αποφασίσει.

[190] Ibid Stephanou 2006, 614.
[191] Άρθρο 138 ΣΕΚ.
[192] Άρθρο 138 παρ. 4 εδ. Β.
[193] Άρθρο 139, παρ. 2.

Στην περίπτωση αυτή, η οποία αντιστοιχεί σε μία διαδικασία επέκτασης των συμφωνιών τις οποίες διαπραγματεύονται και συνάπτουν οι κοινωνικοί εταίροι, το Συμβούλιο καλείται να αποφανθεί επί του κειμένου των κοινωνικών εταίρων, χωρίς να μπορεί να αλλάξει το περιεχόμενο. Η παρακολούθηση της εφαρμογής της απόφασης του Συμβουλίου διασφαλίζεται ανάλογα με τη φύση της πράξης που χρησιμοποιείται (οδηγία, κανονισμός ή απόφαση).

Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι κοινωνικοί εταίροι που συνέταξαν το κανονιστικό κείμενο έχουν αυξημένη ευθύνη για την εφαρμογή του[194]. Συγκεκριμένα τα κράτη – μέλη καλούνται να εμπλέξουν τους κοινωνικούς εταίρους στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του κοινοτικού κειμένου που απετέλεσε το αντικείμενο της διαπραγματευθείσας συμφωνίας. Και η Επιτροπή θα ζητά συστηματικά τη γνώμη των κοινωνικών εταίρων που υπέγραψαν τη συμφωνία για τις εκθέσεις εφαρμογής της κοινοτικής πράξης, όπως αυτό συνέβη με τις συμφωνίες για τη γονική άδεια και την απασχόληση μερικού χρόνου.

Το πρώτο πρακτικό αποτέλεσμα των εξουσιών αυτών ήταν η έγκριση συμφωνιών – πλαίσιο για τη γονική άδεια (Οδ. 96/34), για την εργασία μερικής απασχόλησης (Οδ. 97/81) και για την εργασία ορισμένου χρόνου (Οδ. 99/70).

Στην θεωρία υπάρχει διχογνωμία σχετικά με την φύση του μέσου που χρησιμοποιείται κατά την περίπτωση που η συμφωνία των κοινωνικών εταίρων πλαισιώνεται από κοινοτική νομοθετική ρύθμιση. Δεν είναι σαφές αν πρόκειται για χρήση του εργαλείου της αυτορρύθμισης ή της συρρύθμισης, λέγεται δε ότι η ρύθμιση αυτή αποτελεί μία γκρίζα ζώνη ανάμεσα στα δύο μέσα[195]. Υποστηρίζεται ότι οι ρυθμίσεις αυτές αποτελούν μορφή συρρύθμισης[196]. Ωστόσο από την στιγμή που η νομοθετική αυτή πράξη, που συνήθως είναι Οδηγία, απλά μεταφέρει αυτούσιο το περιεχόμενο της συμφωνίας των κοινωνικών εταίρων σε κανονιστικό πλαίσιο, χωρίς να μεταβάλλει την ουσία της, θα πρέπει να θεωρήσουμε ότι εξακολουθεί να υπάγεται στην έννοια της αυτορρύθμισης[197].

5.5.2 Η μεταφορά της ευρωπαϊκής συμφωνίας ανάλογα με τις διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών – μελών

Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή[198] καλεί τους κοινωνικούς εταίρους να ενισχύσουν σημαντικά τις διαδικασίες παρακολούθησης της συμφωνίας που έχουν θέσει σε εφαρμογή και να

[194] COM (2002) 341 τελικό, όπ.π. σ.σ. 21.
[195] Βλ. Health and Consumer Protection Directorate General, (2006), op.cit, p.p. 9.
[196] Ibid Senden L. 2005, 14.
[197] Ibid Stephanou C. 2006, 614.
[198] COM (2002) 341 τελικό, όπ.π. σ.σ. 22.

υποβάλουν περιοδικές εκθέσεις εφαρμογής για τις υπογραφείσες συμφωνίες. Στις εκθέσεις αυτές πρέπει να περιγράφεται η πρόοδος που έχει συντελεστεί ως προς το περιεχόμενο της εφαρμογής των συμφωνιών και ως προς τους τομείς που καλύπτουν. Αυτού του είδους οι διαρθρωμένες εκθέσεις είναι ιδιαίτερα απαραίτητες όταν η συμφωνία που διαπραγματεύονται οι κοινωνικοί εταίροι αποτελεί συνέχεια διαβούλευσης της Επιτροπής βάσει του άρθρου 138 της Συνθήκης.

Η Επιτροπή μπορεί να εξετάσει μαζί με τους κοινωνικούς εταίρους τα τεχνικά μέσα και την αναγκαία διοικητική και τεχνική υποστήριξη για την παρακολούθηση αυτή, είτε με την αξιοποίηση των υφιστάμενων δημοσιονομικών μέσων, είτε με την εφαρμογή νέων μηχανισμών. Το Ίδρυμα του Δουβλίνου θα μπορούσε ίσως να διαδραματίσει κάποιο ρόλο για τον σκοπό αυτό με την αυξανόμενη χρήση των υπηρεσιών του Παρατηρητηρίου των Εργασιακών Σχέσεων (EIRO). Πέραν αυτών, και σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο, η ανάπτυξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού διαλόγου θέτει το ζήτημα της ύπαρξης ευρωπαϊκών συλλογικών συμβάσεων ως πηγών δικαίου[199].

Σε αυτήν την περίπτωση η συμφωνία που συνήφθη σε ευρωπαϊκό επίπεδο χαρακτηρίζεται ως συμφωνία «νέας γενιάς ή αυτόνομη συμφωνία[200]». Με την επιλογή αυτής της οδού για την μεταφορά μίας συμφωνίας που συνήφθη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το εργαλείο της αυτορρύθμισης δεν περιορίζεται μόνο στον τρόπο παραγωγής αποφάσεων άλλα επηρεάζει και τον τρόπο υλοποίησης των συμφωνηθέντων. Μέσα από την επιλογή των εθνικών οδών μεταφοράς διανοίγεται το μεγάλο ζήτημα του ελλείμματος της υλοποίησης των κοινοτικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Η έννοια του ελλείμματος της υλοποίησης στο πεδίο αυτό δεν εμφανίζεται με την μορφή του ελλείμματος μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου (transposition deficit), αλλά αναφέρεται στην ανάπτυξη ή μη των πραγματικών αποτελεσμάτων των συμφωνιών αυτών στην καθημερινή δράση των κοινωνικών εταίρων που την υιοθέτησαν σε κοινοτικό επίπεδο[201] (actual ή street level implementation).

5.6 Αποτίμηση της διαδικασίας του κοινωνικού διαλόγου ως μορφής αυτορρύθμισης

Σχετικά με την αξιοποίηση των ανωτέρω δυνατοτήτων από τους κοινωνικούς εταίρους παρατηρούμε ότι, εκτός των περιπτώσεων που αναφέρονται ως παραδείγματα ανωτέρω, ο αριθμός των δεσμευτικών συμφωνιών που έχουν συναφθεί σε κοινοτικό επίπεδο είναι περιορισμένος και δεν είναι σαφές αν οι συναφθείσες συμφωνίες εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 139 ΣΕΚ.

[199] COM (2002) 341 τελικό, όπ.π. σ.σ. 22.
[200] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=107 (COM(2004)557) (29/05/2009).
[201] Dimitrakopoulos, D. (2001) "The transposition of EU law: 'post – decisional politics' and institutional autonomy". *European Law Journal,* Τόμ. 7, No 4, σσ. 442 – 458.

Επιπλέον οι εταίροι έχουν υιοθετήσει πληθώρα συστάσεων, κώδικες συμπεριφοράς και τομεακές συμφωνίες, κείμενα τα οποία δεν υπάγονται στο πεδίο του άρθρου 139 ΣΕΚ παρ. 2[202].

Οι λόγοι στους οποίους θα μπορούσε να αποδοθεί αυτός ο μειωμένος αριθμός συμφωνιών κατά το άρθρο 139 ΣΕΚ είναι οι εξής:

1. Οι τομεακές επιτροπές κοινωνικού διαλόγου, οι οποίες δραστηριοποιούνται με σκοπό την εκπόνηση συμφωνιών μεταξύ των κοινωνικών εταίρων είναι πρόσφατες,
2. Οι πιθανότητες συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και η βούληση νομικής δέσμευσης εμφανίζεται μειωμένη σε ορισμένους τομείς,
3. Το κοινοτικό επίπεδο δράσης εκλαμβάνεται ως κάτι το απομακρυσμένο από τους εταίρους σε σχέση με το εθνικό και δεν τους παρέχονται κίνητρα να αναλάβουν δεσμεύσεις σε κοινοτικό επίπεδο. Ενδεχομένως η Επιτροπή και οι οργανισμοί κοινωνικού διαλόγου να μην τους ενθαρρύνουν προς αυτήν την κατεύθυνση.
4. Η επιφυλακτικότητα των εταίρων να δεσμευθούν σε κοινοτικό επίπεδο είναι εντονότερη σε περιπτώσεις που το εθνικό θεσμικό πλαίσιο δεν προωθεί τον κοινωνικό διάλογο ως μέσο παραγωγής ευέλικτων ρυθμίσεων ή όταν οι προσπάθειες διαμόρφωσης ρυθμίσεων μέσω του κοινωνικού διαλόγου που έγιναν στο παρελθόν ήταν αποτυχημένες.
5. Τα συμφέροντα των κοινωνικών εταίρων είναι ανομοιογενή, ακόμα και αν αυτοί ανήκουν στον ίδιο τομέα δράσης, τόσο στο ίδιο κράτος όσο και σε διακρατικό επίπεδο. Συνεπώς δεν μπορεί να προσδιοριστεί ένα κοινό πεδίο συνομιλίας το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει στην σύναψη συμφωνίας.

Για τους ανωτέρω λόγους μέσα στα πρώτα δέκα χρόνια θέσης σε εφαρμογή των άρθρων της Συνθήκης για τον κοινωνικό διάλογο, έξι Συμφωνίες είχαν υιοθετηθεί και είχαν λάβει την μορφή Οδηγίας του Συμβουλίου, ενώ δύο συμφωνίες υιοθετήθηκαν με μεταφορά της ευρωπαϊκής συμφωνίας ανάλογα με τις διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών - μελών[203]. Η δεύτερη λύση επελέγη από τους διαπραγματευθέντες τη συμφωνία για τη βελτίωση της μισθωτής εργασίας στον τομέα της γεωργίας και τη συμφωνία για την τηλεργασία σε διεπαγγελματικό επίπεδο.

[202] Schliessner, U. (2004) *European Social Dialogue: achieving successful H&S regulation*, (Brussels: *IMA Europe*), σσ. 75 – 77.
[203] Ibid Stephanou 2006, 614.

5.7 Το παράδειγμα της τηλεργασίας

Στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας το Συμβούλιο κάλεσε τους κοινωνικούς εταίρους να διαπραγματευθούν την σύναψη συμφωνιών σχετικά με την οργάνωση της εργασίας. Κατά τον δεύτερο κύκλο των σχετικών διαβουλεύσεων που οργάνωσε η Επιτροπή, κάλεσε τους κοινωνικούς εταίρους να αναπτύξουν κοινωνικό διάλογο μεταξύ τους για το ζήτημα της τηλεργασίας (ΣΕΚ 138 παρ. 1). Στις 20 Σεπτεμβρίου 2001, η ETUC, η UNICE/UEAPME και η CEEP ανακοίνωσαν στην Επιτροπή ότι επιθυμούν να ακολουθήσουν την διαδικασία του άρθρου 139 και ειδικότερα να συνάψουν συμφωνία, της οποίας η υλοποίηση της θα γινόταν σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών – μελών[204].

Οι κοινωνικοί εταίροι δήλωσαν ότι θεωρούν την τηλεργασία μία οδό μέσω της οποίας, αφενός οι επιχειρήσεις και οι δημόσιες υπηρεσίες, μπορούν να εκσυγχρονίσουν την οργάνωση της εργασίας, αφετέρου οι εργαζόμενοι μπορούν να συνδυάσουν την εργασία με την κοινωνική τους ζωή καθώς αποκτούν μεγαλύτερη αυτονομία. Ωστόσο η υλοποίηση της συμφωνίας των εταίρων δεν θα πρέπει να μειώνει το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο θεματικό πεδίο που καλύπτει. Επιπλέον οι κοινωνικοί εταίροι έχουν το δικαίωμα να συνάπτουν και άλλες συμφωνίες σε εθνικό ή κοινοτικό επίπεδο συμπληρωματικές ή τροποποιητικές της εν λόγω συμφωνίας[205].

Διατυπώνεται ρητώς στην συμφωνία ότι η υλοποίηση της θα γίνει σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών – μελών μέσα σε τρία χρόνια από την υπογραφή της[206]. Τα μέλη των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων ανέλαβαν την υποχρέωση να καταθέτουν εκθέσεις σχετικά με την πορεία της υλοποίησης της συμφωνίας σε μία ad hoc ομάδα εργασίας που συστήθηκε από τους κοινωνικούς εταίρους και υπάγεται στην Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου. Η ομάδα αυτή ανέλαβε την υποχρέωση να εκδώσει μία συγκεντρωτική έκθεση βάσει των εκθέσεων των κοινωνικών εταίρων σε 4 χρόνια από την υπογραφή της συμφωνίας [207].

Σε συμμόρφωση προς την υποχρέωσή της αυτή η Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου υιοθέτησε στις 28 Ιουνίου του 2006 Έκθεση σχετικά με την υλοποίηση της ευρωπαϊκής συμφωνίας πλαίσιο

[204] Gabalglio E. (ETUC), Jacobs G. (UNICE), Bonetti A. (UEAPME), Plassmann R. (CEEP), "Framework agreement on telework", Brussels 16 July 2002, p.1.
[205] Βλ. Gabalglio E (ETUC), Jacobs G. (UNICE), Bonetti A. (UEAPME), Plassmann R. (CEEP), "Framework agreement on telework", Ibid.
[206] Βλ. Gabalglio E, Jacobs G., Bonetti A., Plassmann R., op.cit p.p. 3.
[207] Βλ. Gabalglio E, Jacobs G., Bonetti A., Plassmann R., op.cit, p.p.4.

για την τηλεργασία[208]. Στην εν λόγω έκθεση η Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου διαπιστώνει ότι η αυτόνομη συμφωνία έχει υλοποιηθεί στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών. Η υλοποίηση δεν έχει ολοκληρωθεί στην Αυστρία, την Τσεχία και την Σλοβενία. Οι μέθοδοι υλοποίησης της συμφωνίας διαφοροποιήθηκαν ανάλογα με τις εθνικές πρακτικές: στην Ισπανία επιλέχτηκαν οι συμφωνίες μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, στην Γαλλία οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας, στην Δανία υιοθετήθηκαν κοινές δηλώσεις των εταίρων. Στην Αγγλία, στην υλοποίηση συμμετείχαν και δημόσιοι φορείς ενώ σε ορισμένες χώρες η συμφωνία οδήγησε σε νομοθετικές μεταρρυθμίσεις[209].

Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι οι κοινωνικοί εταίροι στα κράτη – μέλη έχουν την βούληση να υλοποιήσουν τα συμφωνηθέντα σε κοινοτικό επίπεδο και θεωρούνται ότι δεσμεύονται από τις συμφωνίες των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων που τους εκπροσωπούν. Παρατηρείται, ωστόσο, ανομοιογένεια των εθνικών μηχανισμών υλοποίησης των συμφωνιών, γεγονός που αποδίδεται στο ότι είναι πρώτη φορά που υλοποιείται μία συμφωνία των κοινωνικών εταίρων σε κοινοτικό επίπεδο σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών – μελών. Οι καθυστερήσεις και οι δυσκολίες υλοποίησης οφείλονται επιπλέον, στο ότι η τηλεργασία αποτελεί μία καινοτομία καθώς και στις διαφορές στα συστήματα οργάνωσης των εργασιακών σχέσεων. Ωστόσο ορισμένα προβλήματα, όπως η μετάφραση της συμφωνίας στην εθνική γλώσσα και η κατανόηση της έννοιας της αυτόνομης συμφωνίας, ως μέσου αυτορρύθμισης σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει να ξεπεραστούν. Επιπλέον η πρακτική του κοινωνικού διαλόγου σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα πρέπει να αποτελέσει πρότυπο για τον εθνικό κοινωνικό διάλογο[210].

Τα συμπεράσματα αυτά θα αποτελέσουν στοιχεία που θα τροφοδοτήσουν τις συζητήσεις των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων την περίοδο 2008 – 2010 για την καλύτερη κατανόηση των αυτόνομων συμφωνιών και την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου[211].

5.8 Συμπεράσματα: Η αυτορρύθμιση και ο κοινωνικός διάλογος ως εργαλεία νέων μορφών διακυβέρνησης

Το εργαλείο της αυτορρύθμισης εμφανίζει σημαντικά πλεονεκτήματα συγκριτικά με τα κλασσικά κανονιστικά εργαλεία καθώς οι συμμετέχοντες φορείς κατέχουν έναν αυξημένο, σε σύγκριση προς τους δημόσιους παράγοντες, βαθμό εξειδίκευσης και τεχνικών γνώσεων πάνω στο υπό ρύθμιση πεδίο πολιτικής. Επίσης, οι κανόνες που τίθενται μέσω της αυτορρύθμισης δεν είναι

[208] ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, "Implementation of the European Framework agreement on telework", report by the European Social Partners, adopted by the social dialogue committee on 28th of June 2006.
[209] Βλ. ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, op.cit, p. 7.
[210] Βλ. ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, op.cit, p.29
[211] ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, Ibid.

τυπικοί με αποτέλεσμα να μπορούν ευκολότερα να προσαρμοστούν στις νέες τεχνικές εξελίξεις και στα νέα οικονομικά δεδομένα, ενώ περιλαμβάνουν και αντίστοιχα ευέλικτους μηχανισμούς συμμόρφωσης. Συνεπώς η αυτορρύθμιση εμφανίζει, κατά κανόνα, συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με τα κλασσικά ρυθμιστικά εργαλεία όσον αφορά στην ταχύτητα και την αποτελεσματικότητα. Περαιτέρω, το κόστος διαμόρφωσης μηχανισμών αυτορρύθμισης απορροφάται από την ίδια την δραστηριότητα που αποτελεί αντικείμενο της αυτορρύθμισης.

Επιπλέον η συμμετοχή των ενδιαφερομένων δρώντων μέσω της αυτορρύθμισης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής βοηθά στην διεύρυνση της αποδοχής των αποφάσεων που λαμβάνονται από τους ενδιαφερόμενους. Εφόσον μάλιστα, η αυτορρύθμιση κινηθεί σε πλαίσιο διαφάνειας, αυξάνεται η αποδοχή των ρυθμίσεων όχι μόνο από τους συμμετέχοντες δρώντες, αλλά και από τους λοιπούς πολίτες. Με αυτόν τον τρόπο η υιοθέτηση μέσων αυτορρύθμισης βοηθά στην διεύρυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της διαδικασίας παραγωγής πολιτικών αποφάσεων.

Ωστόσο, ήδη πριν την Λευκή Βίβλο και την Διοργανική Συμφωνία, διατυπώθηκαν σε θεωρητικό επίπεδο επικρίσεις σχετικά με το εργαλείο της αυτορρύθμισης. Ειδικότερα, διατυπώθηκε η άποψη ότι μέσω της αυτορρύθμισης είναι ευρύτερη και αμεσότερη (σε σχέση με τους κοινοτικούς θεσμούς), η άσκηση επιρροής από τα οργανωμένα συμφέροντα στους ιδιωτικούς φορείς λήψης αποφάσεων[212]. Επιπλέον, αμφισβητήθηκε η αποτελεσματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων, κυρίως σε ό,τι αφορά στην εποπτεία και την συμμόρφωση προς τις ειλημμένες αποφάσεις των ιδιωτικών φορέων, καθώς τα εργαλεία αυτά είτε στερούνται κυρωτικών μηχανισμών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των εμπλεκομένων, είτε οι προβλεπόμενοι μηχανισμοί παραμένουν ανενεργείς[213].

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των νέων μέσων διακυβέρνησης η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι οι συμφωνίες αυτορρύθμισης στον τομέα της βιομηχανίας αποτελούν για τις επιχειρήσεις ένα μέσο υιοθέτησης εναρμονισμένων πρακτικών, παρακωλύοντας τον ανταγωνισμό και την είσοδο στην αγορά νέων επιχειρήσεων, πρακτική που αποβαίνει εις βάρος των καταναλωτών[214]. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατύπωσε την ανησυχία ότι ο περιορισμός της χρήσης κανονιστικών μέσων θα αποδυναμώσει τον ρόλο του στην νομοπαραγωγική διαδικασία[215].

---

[212] Majone, G. (1996) *Regulating Europe* (London and New York: Routledge), σ. 26.

[213] Οι ανωτέρω επικρίσεις που διατυπώνονται από τον θεωρητικό G.Majone, τον οδήγησαν στην διατύπωση της πρότασης περί υιοθέτησης του "two-tier system" όπου ένας κοινοτικός θεσμός τίθεται ως "regulator of regulators" και οι ιδιωτικοί φορείς αυτορρύθμισης πραγματεύονται τα ζητήματα των τρεχουσών εξελίξεων και της καθημερινής εποπτείας. Ωστόσο η συμπερασματική θέση του θεωρητικού είναι ότι η αυτορύθμιση μόνο ως συμπληρωματικό μέσο μπορεί να λειτουργήσει. Γι' αυτό προτάσσει το κρατικό ρυθμιστικό σύστημα που αναθέτει αρμοδιότητες σε ανεξάρτητες αρχές, έναντι των μη κρατικών ρυθμιστικών δρώντων. Βλ. Majone G. (1996), *Regulating Europe*, Ibid.

[214] SEC (2005)791, European Commission, "Impact assessment guidelines", 15th June 2005: 'Price fixing, recommended prices, advertising regulations, entry requirements, reserved rights and rules governing business structure and multidisciplinary practices enacted by such bodies may indeed be restrictive and harmful for consumers'

[215] http:// www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444 (29/05/2009).

Επιπλέον οι Ευρωπαϊκές Περιβαλλοντικές Οργανώσεις και οι Ενώσεις Καταναλωτών εκφράζουν τον σκεπτικισμό τους σχετικά τα νέα μέσα διακυβέρνησης[216]. Υποστηρίζουν ότι οι εθελοντικές συμφωνίες στερούνται της ισχύος εφαρμογής των κοινοτικών κανονισμών. Αντίστοιχα με τον περιορισμό των κανονιστικών ρυθμίσεων στους τομείς προστασίας των καταναλωτών και του περιβάλλοντος θα μειωθεί, σύμφωνα με τις Ενώσεις αυτές, αφενός το επίπεδο προστασίας των τομέων αυτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αφετέρου δε η πίεση που ασκείται στις κυβερνήσεις προκειμένου να συγκροτούν ρυθμιστικούς οργανισμούς που θα υιοθετούν κανονιστικά μέτρα προστασίας στους τομείς αυτούς.

Περαιτέρω, από τον European Advertising Standards Alliance παρατηρείται η πολλαπλότητα των μοντέλων αυτορρύθμισης τόσο ανά τομέα πολιτικής, όσο και από κράτος σε κράτος. Συνεπώς, υπογραμμίζεται ότι δεν υφίσταται ένα ενιαίο μοντέλο που θα μπορούσε να υιοθετηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε ό,τι αφορά τον κανονιστικό τύπο των ρυθμίσεων, το πλαίσιο εποπτείας και την επιβολή κυρώσεων[217]. Το γεγονός αυτό διευρύνει το έλλειμμα διαφάνειας, άρα και νομιμοποίησης, κατά την χρήση της αυτορρύθμισης.

Ειδικά στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου, θα μπορούσαμε να δούμε την δυνατότητα σύναψης αυτορρυθμιστικών συμφωνιών ως μία απόπειρα της Επιτροπής να εμπλέξει τους κοινωνικούς εταίρους στην ρύθμιση ιδιαίτερα λεπτών ζητημάτων κοινωνικής πολιτικής, τα οποία ενδεχομένως να μην μπορούσε να ρυθμίσει διαφορετικά λόγω αντιδράσεων από την κοινή γνώμη. Η εμπλοκή αυτή μεταφέρει στους κοινωνικούς εταίρους την πολιτική ευθύνη για την λήψη των σχετικών αποφάσεων, οι οποίες θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι, στα δύσκολα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, προλειαίνουν το έδαφος για μία μελλοντική κανονιστική κοινοτική ρύθμιση.

Τέλος, θα ήταν σημαντικό να παρατηρήσουμε ότι στο πεδίο του κοινωνικού διαλόγου, σε περίπτωση που η συμφωνία λάβει την μορφή απόφασης του Συμβουλίου κατά το άρθο 139 παρ. 2, εδάφιο β, παύει η inter partes ισχύς της συμφωνίας και αυτή δεσμεύει και οργανώσεις που δεν συμμετείχαν στην διαπραγμάτευση και την σύναψη της. Η προβληματική αυτή εμπίπτει στο ζήτημα της επιλογής ανάμεσα στην άμεση και την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Αν εξασφαλίζεται η τήρηση του κριτηρίου της αντιπροσωπευτικότητας των συμμετεχουσών οργανώσεων κατά την σύναψη της σχετικής συμφωνίας, τότε η επέκταση της δεσμευτικότητας της συμφωνίας, erga omnes, μέσα από την ενσωμάτωση του περιεχομένου της στην κοινοτική ρύθμιση, δεν προσκρούει στην δημοκρατική αρχή υπό την έκφανση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

[216] Ibid.
[217] Βλ. Health and Consumer Protection Directorate General, (2006), op.cit, p.p.11.

6. Συρρύθμιση

Σε αυτό το κεφάλαιο θα αναπτύξουμε το εργαλείο της συρρύθμισης ως νέα μορφή διακυβέρνησης του ενωσιακού οικοδομήματος. Όπως αναφέρθηκε στην ανάλυση που προηγήθηκε, στην Ε.Κ./Ε.Ε. προέκυψε από την καθημερινή πρακτική η ανάγκη για εφαρμογή καλύτερων και αποτελεσματικότερων ρυθμίσεων, ώστε να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση ολόκληρου του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Γι' αυτό και την τελευταία δεκαετία γίνεται προσπάθεια από την Ε.Κ./Ε.Ε. και τα κράτη – μέλη να καθιερώσουν μία νέα ρυθμιστική πολιτική[218]. Αυτή περιλαμβάνει πρακτικές «μαλακού δικαίου» και νέες, εναλλακτικές και συμπληρωματικές προς την κλασική κοινοτική μέθοδο μορφές ρύθμισης, μία από τις οποίες (εκτός της αυτορρύθμισης, του κοινωνικού διαλόγου και της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού) αποτελεί και η συρρύθμιση ή αλλιώς η από κοινού ρύθμιση και σύμπραξη – συνδιαμόρφωση ρυθμίσεων.

Η πρώτη εφαρμογή[219] αυτής της πρακτικής παραγωγής ρυθμίσεων φαίνεται να προκύπτει από το Ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 1985 σχετικά με μία νέα προσέγγιση στο θέμα της τεχνικής εναρμόνισης και τυποποίησης[220]. Το Ψήφισμα αυτό προσπαθεί να προωθήσει τη τυποποίηση των προϊόντων, ώστε να εξαλειφθούν τα τεχνικά εμπόδια στις συναλλαγές. Στόχο έχει την εναρμόνιση της κοινοτικής νομοθεσίας με τις εθνικές, καθώς και των εθνικών νομοθεσιών μεταξύ τους αναφορικά με την τυποποίηση, προκειμένου να επιτευχθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των βιομηχανικών προϊόντων και, ακολούθως, η εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Για την υλοποίηση των ανωτέρω στόχων προβλέπονται[221] τέσσερις βασικές αρχές, μία από τις οποίες ορίζει ότι ο καθορισμός των τεχνικών προδιαγραφών των προϊόντων ανατίθεται στα όργανα που είναι αρμόδια για τη βιομηχανική τυποποίηση, καθώς και ότι οι τεχνικές προδιαγραφές δεν έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα, αλλά παραμένουν προαιρετικά πρότυπα.

Ακολούθως, διευκρινίζεται ότι η ποιότητα των εναρμονισμένων προτύπων πρέπει να εξασφαλίζεται από τις εντολές τυποποίησης τις οποίες δίνει η Επιτροπή και των οποίων η εκτέλεση πρέπει να ανταποκρίνεται στις γενικές κατευθύνσεις που αποτέλεσαν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και των ευρωπαϊκών οργανισμών τυποποίησης. Ουσιαστικά, λοιπόν, η συρρύθμιση επιτρέπει στους εμπλεκόμενους παράγοντες να καθορίζουν μέτρα εφαρμογής των αποφάσεων που έχουν ληφθεί σύμφωνα με τους στόχους που έχει ορίσει ο κοινοτικός νομοθέτης. Φαίνεται, λοιπόν, ότι οι τελευταίοι αυτοί οργανισμοί τυποποίησης, αποτελούμενοι από εθνικούς

[218] Ibid Senden L. 2005, 1.
[219] Ibid Stephanou C. 2006, 615.
[220] EEC 136/01 της 04.06.1985.
[221] Στο Παράρτημα ΙΙ του Ψηφίσματος.

φορείς και από εκπροσώπους και οργανώσεις επαγγελματιών και καταναλωτών, καθίστανται σε ένα βαθμό νομοθέτες, αποκτούν ένα ρόλο quasi – législateur[222], και παράγουν μαζί με την τότε ΕΟΚ τις απαραίτητες ρυθμίσεις σχετικά με την τυποποίηση των προϊόντων, τις οποίες καλούνται, μάλιστα, και να υλοποιήσουν. Η νέα αυτή προσέγγιση τεχνικής εναρμόνισης φαίνεται να έχει θετικά αποτελέσματα, καθώς διευκολύνει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, απλοποιεί τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τις ίδιες τις αποφάσεις, και ενισχύει την ασφάλεια των κοινοτικών προϊόντων.

Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά για τη συρρύθμιση στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (2001)[223]. Στη Λευκή Βίβλο αναφέρεται ότι η συρρύθμιση αφορά[224] σε ενέργειες παραγωγής και εφαρμογής μίας ρύθμισης που αναλαμβάνουν οι ενδιαφερόμενοι φορείς, ενώ έχει καθοριστεί προηγουμένως από την Επιτροπή ένα αρχικό πλαίσιο εφαρμογής της συρρύθμισης, τονίζοντας ότι θα προτιμάται στις περιπτώσεις όπου έχει προστιθέμενη αξία και εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον[225]. Την ίδια χρονιά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναθέτει στην ομάδα Mandelkern να εξετάσει τις μεθόδους της better regulation που είναι οι περισσότερο κατάλληλες για την υλοποίηση των συμπερασμάτων της Συνόδου Κορυφής της Λισσαβόνας του 2000[226]. Η ομάδα στην τελική της έκθεση προτείνει τη συρρύθμιση ως εναλλακτική μορφή ρύθμισης και αναγνωρίζει στις δημόσιες αρχές το δικαίωμα να λαμβάνουν μέτρα σε βάρος των ιδιωτικών φορέων που απέτυχαν να τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους απέναντι σε αυτές[227]. Ακολούθως, η συρρύθμιση εμφανίζεται ως εναλλακτική μορφή ρύθμισης στο Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής σχετικά με την Απλούστευση και Βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος όπου προτείνεται μαζί με άλλα εναλλακτικά μέσα παραγωγής ρυθμίσεων (π.χ. αυτορρύθμιση, ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, κ.ά.) σε αντικατάσταση της κλασικής κοινοτικής μεθόδου. Η πλήρης θεσμοθέτηση της συρρύθμισης, όμως, καθώς και το πλαίσιο λειτουργίας της τέθηκαν με τη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας[228].

Σε αυτό το σημείο και πριν την ανάλυση της συρρύθμισης, αξίζει να αναφερθούμε στο ότι η συρρύθμιση ως εναλλακτικός τρόπος ρύθμισης δεν είναι ένα φαινόμενο που εμφανίστηκε μόνο στην Ε.Κ./Ε.Ε.. Η συρρύθμιση τυγχάνει ευρείας εφαρμογής στην Αυστραλία[229] σε πολλούς τομείς πολιτικής, καθώς διαπιστώθηκε ότι πρόκειται για μία αρκετά οικονομική και αποτελεσματική μέθοδο[230]. Για παράδειγμα, η διαχείριση των αυστραλιανών δικτυακών τόπων έχει ρυθμιστεί

[222] Ibid Stephanou C. 2006, 616.
[223] Έγγραφο COM (2001) 428 τελικό, 25.7.2001.
[224] Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, σελ.: 24.
[225] Ό.π., σελ.: 25.
[226] Βλ. http://csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf (30/05/2009).
[227] Τελική έκθεση της ομάδας Mandelkern για την καλύτερη νομοθεσία της 13ης Νοεμβρίου 2001, σελ.: 16.
[228] Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 321 της 31/12/2003 σ. 0001 – 0005.
[229] Βλ. ιστοσελίδα αυστραλιανής κυβέρνησης: http://www.daff.gov.au (30/05/2009).
[230] Βλ. http://www.wastenet.net.au/issues/co_reg (30/05/2009).

επισήμως από την κυβέρνηση και τις βιομηχανίες παροχής συνδέσεων στο διαδίκτυο (Internet Service Providers-ISPs) από το 1999[231] μέσω της συρρύθμισης, ώστε να καταπολεμηθεί η καταχώρηση προσβλητικού υλικού στο διαδίκτυο και να προστατευθούν, κυρίως, τα παιδιά. Δημιουργήθηκε, λοιπόν, ένα εθνικό συρρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο βασίζεται στη δημιουργία και ανάπτυξη τριών βιομηχανικών Κωδίκων πρακτικής, που καταρτίστηκαν από κοινού από την αρμόδια αυστραλιανή αρχή (Australian Broadcasting Authority – ABA) και τις ενδιαφερόμενες βιομηχανίες[232]. Οι Κώδικες αυτοί, σύμφωνα με τη νομοθεσία για τη συρρύθμιση είναι νομικά δεσμευτικοί και η μη συμμόρφωση με αυτούς επισύρει πολύ μεγάλα πρόστιμα. Η εφαρμογή της συρρύθμισης, όμως, στην Αυστραλία δεν εξαντλείται μόνο στον τομέα του διαδικτύου, αλλά έχει εξαπλωθεί σε πολλούς τομείς πολιτικής, όπως π.χ. στη διαχείριση αποβλήτων και την προστασία περιβάλλοντος[233].

Πάντως, η συρρύθμιση έχει τύχει εφαρμογής και στην Ευρώπη σε εθνικό επίπεδο, πριν ακόμα υιοθετηθεί και από την Ε.Κ./Ε.Ε.. Τα κράτη – μέλη που υιοθέτησαν αυτή την πρακτική είναι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιταλία. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η συρρύθμιση εφαρμόστηκε, όπως και στην Αυστραλία, στην ρύθμιση του διαδικτυακού περιβάλλοντος, καθώς προέκυψαν προβλήματα, όπως το ηλεκτρονικό έγκλημα[234]. Περαιτέρω, το Ηνωμένο Βασίλειο εφάρμοσε τη συρρύθμιση και στον τομέα των επικοινωνιών[235], ιδρύοντας το Γραφείο Επικοινωνιών (Office of Communications) το 2002, το οποίο αποτελεί την κρατική αρχή ρύθμισης των μέσων μαζικής ενημέρωσης και το οποίο συνεργάζεται στα πλαίσια της συρρύθμισης με τα τηλεοπτικά, ραδιοφωνικά και γενικά με όλων των ειδών τα μέσα τηλεπικοινωνιών. Στην Ιταλία[236], η συρρύθμιση εφαρμόστηκε και πάλι στον τομέα του διαδικτύου, μέσω της άμεσης συνεργασίας μεταξύ των παροχέων διαδικτυακών υπηρεσιών (ISPs) και του ιταλικού Υπουργείου Τηλεπικοινωνιών, που είχε σαν αποτέλεσμα την υιοθέτηση ενός εθνικού κώδικα συμπεριφοράς και ενός εμπορικού σήματος (trade mark).

Εξάλλου, σχεδόν όλα τα κράτη – μέλη[237] εφαρμόζουν τη συρρύθμιση σήμερα σε εθνικό επίπεδο σε ότι αφορά τη διαχείριση των μέσων μαζικής ενημέρωσης[238], καθώς οι παραδοσιακές μέθοδοι ρύθμισης του τομέα αυτού φαίνεται να μην επιτυγχάνουν τα αναμενόμενα

[231] Βλ. http://www.netalert.gov.au/advice/legal/australian_law/what_is_the_co-regulatory_scheme.html (30/05/2009).
[232] Βλ. http://www.oii.ox.ac.uk/microsites/cybersafety/?view=programme&&day=8&sessionID=10 (30/05/2009).
[233] Βλ. http://www.wastenet.net.au/issues/co_reg (30/05/2009).
[234] Βλ. http://www.oii.ox.ac.uk/microsites/cybersafety/?view=programme&&day=8&sessionID=10 (30/05/2009).
[235] Βλ. http://www.ofcom.org.uk (30/05/2009).
[236] Βλ. http://www.oii.ox.ac.uk/microsites/cybersafety/?view=programme&&day=8&sessionID=10 (30/05/2009).
[237] Βλ. Study for the European Commission, *Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, σελ.: 42-92.
[238] Βλ. http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/ (30/05/2009).

αποτελέσματα[239], ενώ απαιτείται η μεγαλύτερη δυνατή προστασία των παιδιών από προσβλητικό περιεχόμενο.

Τέλος, η συρρύθμιση τυγχάνει εφαρμογής και από διεθνείς οργανισμούς, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α)[240] και το Συμβούλιο της Ευρώπης όσον αφορά την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου[241].

6.1 Η Συρρύθμιση σύμφωνα με τη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας

Σε κοινοτικό επίπεδο, η συρρύθμιση, μετά την αναφορά της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση[242] και του Σχεδίου Δράσης της Επιτροπής σχετικά με την Απλούστευση και Βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος[243], καθιερώθηκε ως εναλλακτική μέθοδος παραγωγής ρυθμίσεων με τη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας το 2003[244]. Οι διοργανικές συμφωνίες συνάπτονται μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Κ./Ε.Ε. (κυρίως μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής) και αφορούν τον τρόπο συνεργασίας μεταξύ τους. Δεν έχουν καμία ρητή νομική βάση[245] και η νομική δεσμευτικότητά τους είναι αμφισβητήσιμη. Πάντως είναι πολιτικά κείμενα και κατ' επέκταση δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα μέρη. Συνεπώς, η Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας εφ' όσον υπογράφηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, δεσμεύει αυτά τα όργανα αναφορικά με το περιεχόμενό της.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τον ορισμό που παρατίθεται στη Διοργανική Συμφωνία ως συρρύθμιση νοείται:

> «ο μηχανισμός με τον οποίο μια κοινοτική νομοθετική πράξη αναθέτει την υλοποίηση των στόχων που ορίζει η νομοθετική αρχή στα αναγνωρισμένα στον τομέα αυτό ενδιαφερόμενα μέρη (ιδίως τους οικονομικούς φορείς, τους κοινωνικούς εταίρους, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις ή τις ενώσεις)»[246].

Ο μηχανισμός της συρρύθμισης χρησιμοποιείται, σύμφωνα με τη Διοργανική Συμφωνία, στις περιπτώσεις όπου ορίζεται από την αρχική νομοθετική πράξη της Ε.Κ./Ε.Ε. η προσφυγή σε αυτόν

---

[239] Study for the European Commission, *Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, σελ.: 12-13.
[240] Βλ. http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html (30/05/2009).
[241] Study for the European Commission, *Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, σελ.: 137-138.
[242] Έγγραφο COM (2001) 428 τελικό, 25.7.2001.
[243] Έγγραφο COM (2002) 278 τελικό, 5.6.2002.
[244] Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 321 της 31/12/2003 σ. 0001 - 0005
[245] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s90003.htm (30/05/2009).
[246] Διοργανική Συμφωνία, Άρθρο 18§1.

και με βάση τα κριτήρια που καθορίζονται στην πράξη αυτή[247]. Επομένως, όταν το ορίζει η βασική νομοθετική ρύθμιση, οι εμπλεκόμενοι εταίροι μπορούν να συνάπτουν εθελούσιες συμφωνίες για την θέσπιση των λεπτομερειών εφαρμογής της ρύθμισης αυτής[248]. Τα σχέδια των εθελουσίων συμφωνιών εξετάζονται από την Επιτροπή, όσον αφορά τη συμβατότητά τους με το κοινοτικό δίκαιο (ιδιαίτερα με την βασική νομοθετική πράξη) και ακολούθως, διαβιβάζονται από την Επιτροπή στη νομοθετική αρχή (Συμβούλιο ή/και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)[249], εντός δύο μηνών το αργότερο, ανάλογα με το τι αναφέρεται στο κείμενο της βασικής νομοθετικής πράξης[250]. Κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος αυτού, κάθε θεσμικό όργανο μπορεί είτε να προτείνει τροποποιήσεις αν εκτιμάται ότι το σχέδιο συμφωνίας δεν ανταποκρίνεται στους στόχους που έχει ορίσει η νομοθετική αρχή, είτε να αντιταχθεί στην έναρξη ισχύος της εθελούσιας συμφωνίας, ζητώντας, ενδεχομένως, από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση νομοθετικής πράξης[251].

Σε κάθε περίπτωση η όλη διαδικασία, η ακριβής μορφή της συρρύθμισης, οι προθεσμίες, ο τρόπος συνδυασμού των νομικών και μη νομικών μέσων, ο καθορισμός της πηγής πρωτοβουλίας και το εύρος της εφαρμογής της συρρύθμισης στηρίζονται σε όσα προβλέπει η βασική νομοθετική πράξη, για αυτό και η τελευταία συνιστά τη βάση της συνολικής εφαρμογής του μηχανισμού της συρρύθμισης κάθε φορά[252]. Άλλωστε, είναι το αρμόδιο νομοθετικό όργανο που ορίζει από την αρχή στην πράξη αυτή τα ενδεδειγμένα μέτρα για την παρακολούθηση της εφαρμογής της συρρύθμισης και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε περίπτωση μη σεβασμού εκ μέρους ενός ή περισσοτέρων από τα εμπλεκόμενα μέρη ή σε περίπτωση αποτυχίας να επιτευχθεί συμφωνία. Τα μέτρα αυτά συνίστανται, για παράδειγμα, στην πρόβλεψη τακτικής ενημέρωσης της νομοθετικής αρχής από την Επιτροπή σχετικά με την παρακολούθηση της εφαρμογής της συρρύθμισης ή στη θέσπιση ρήτρας αναθεώρησης βάσει της οποίας, μετά την πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση και προτείνει, εάν είναι αναγκαίο, τροποποίηση της νομοθετικής πράξης ή οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο νομοθετικό μέτρο[253]. Άλλωστε, σε περίπτωση που η συρρύθμιση αποτύχει να δώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα η Επιτροπή μπορεί να προτείνει στον κοινοτικό νομοθέτη την κλασική κοινοτική μέθοδο.

Η χρήση της συρρύθμισης προβλέπεται, σύμφωνα με τη Διοργανική Συμφωνία, για *«να διασφαλιστεί η προσαρμογή της νομοθεσίας στα προβλήματα και τους οικείους τομείς, να ελαφρυνθεί το νομοθετικό έργο με επικέντρωση στις ουσιώδεις πτυχές και να αξιοποιηθεί η εμπειρία των*

[247] Ό.π, §2.
[248] Ό.π., Άρθρο 20§1.
[249] Ό.π., §2.
[250] Ό.π., §3.
[251] Ό.π., §4.
[252] Ό.π., Άρθρο 21.
[253] Ό.π.

ενδιαφερομένων μερών»[254]. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για μία πτυχή της αρχής της επικουρικότητας, καθώς η προσφυγή στη συρρύθμιση γίνεται όταν δεν επιβάλλεται από τη ΣΕΚ συγκεκριμένο νομικό μέσο και κρίνεται ότι θα προκύψουν καλύτερα αποτελέσματα πολιτικής[255] και ότι προσφέρεται προστιθέμενη αξία στο κοινό συμφέρον Ε.Κ./Ε.Ε. και κρατών – μελών[256]. Για αυτό, δεν γίνεται προσφυγή στο μηχανισμό της συρρύθμισης όταν εμπλέκονται ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, όταν διακυβεύονται σημαντικές πολιτικές επιλογές και όταν η κατάσταση επιβάλλει ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων στα κράτη – μέλη[257], ενώ η ρύθμιση που παράγεται από τη συρρύθμιση πρέπει να είναι ταχεία και ευέλικτη και να μην επηρεάζει τον ανταγωνισμό και την ενιαία εσωτερική αγορά[258]. Παράλληλα, στη Διοργανική Συμφωνία τονίζεται ότι η βασική νομοθετική πράξη πρέπει να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας[259] και ότι η ΕΚ νομοθετεί μόνο κατά το μέτρο του αναγκαίου[260], τονίζοντας ότι στις αιτιολογικές εκθέσεις των προτάσεών της, η Επιτροπή εξηγεί στο αρμόδιο νομοθετικό όργανο τους λόγους για τους οποίους προτείνει την προσφυγή στη συρρύθμιση[261]. Επομένως, η εφαρμογή της συρρύθμισης πρέπει να κινείται εντός των ορίων του Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας[262]. Επιπλέον διασφαλίζεται με τη Διοργανική Συμφωνία ότι κατά τη διαδικασία της συρρύθμισης πρέπει να τηρείται η αρχή της διαφάνειας, κυρίως μέσω της δημοσιότητας των συμφωνιών[263]. Τέλος, αναφορικά με τους κοινωνικούς εταίρους, η Διοργανική Συμφωνία τονίζει ότι κατά την εφαρμογή της συρρύθμισης πρέπει να γίνεται σεβαστή η αρχή της αντιπροσωπευτικότητας των εμπλεκομένων μερών[264] και ότι οι συμφωνίες μεταξύ των κοινωνικών εταίρων πληρούν τις διατάξεις που προβλέπονται στα άρθρα 138 και 139 της ΣΕΚ[265].

[254] Ό.π., Άρθρο 18§2.
[255] Ό.π., Άρθρο 16.
[256] Ό.π., Άρθρο 17.
[257] Ό.π.
[258] Ό.π.
[259] Ό.π., Άρθρο 19.
[260] Ό.π., Άρθρο 16.
[261] Ό.π., Άρθρο 19.
[262] Ό.π., Άρθρο 16.
[263] Ό.π., Άρθρο 17.
[264] Ό.π.
[265] Ό.π., Άρθρο 19.

6.2 Αναλύοντας τη συρρύθμιση: Συμπληρωματική της κλασικής κοινοτικής μεθόδου

Η Διοργανική Συμφωνία δεν παραθέτει απλώς τον ορισμό της συρρύθμισης, αλλά όλο το πλαίσιο επιλογής και εφαρμογής της. Από το γενικό αυτό πλαίσιο, που αναλύθηκε ανωτέρω, εύλογα προκύπτει το συμπέρασμα ότι η συρρύθμιση είναι μία μορφή «διάδρασης μεταξύ της Ε.Κ./Ε.Ε. και των ιδιωτικών φορέων»[266] που χαρακτηρίζεται από την «ύπαρξη μιας μορφής σχέσης μεταξύ δεσμευτικής νομοθεσίας και εθελοντικών συμφωνιών σε έναν συγκεκριμένο τομέα»[267]. Η συνεισφορά των εμπλεκομένων εταίρων ξεπερνά τα όρια της διαβούλευσης και της παροχής συμβουλών από μέρους τους, βοηθώντας σημαντικά την Ε.Κ./Ε.Ε. στην παραγωγή καλύτερων ρυθμίσεων (οι οποίες, όμως, ισχύουν μόνο inter partes και όχι erga omnes[268]). Οι ρυθμίσεις αυτές έχουν βασιστεί στην πείρα των κοινωνικών εταίρων και, κατ' επέκταση, εξασφαλίζουν τη μεγαλύτερη δυνατή συμμόρφωση των αποδεκτών τους, εφ' όσον στη διαδικασία παραγωγής τους συμμετέχουν αυτοί που θα επηρεάσουν περισσότερο την εκτέλεση των κανόνων.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, είναι σαφές ότι η συρρύθμιση συνιστά ένα συνδυασμό "top – down" και "bottom – up" μεθόδου παραγωγής πολιτικών αποτελεσμάτων και ενδέχεται να ακολουθεί τη μία ή την άλλη μέθοδο κάθε φορά[269]. Στην περίπτωση της "top – down" προσέγγισης ο ευρωπαίος νομοθέτης καθορίζει στη βασική νομοθετική πράξη το πλαίσιο που πρόκειται να ακολουθηθεί και οι εκάστοτε αρμόδιοι κοινωνικοί φορείς προσδιορίζουν τις λεπτομέρειες, ενώ οι δημόσιες αρχές (η Επιτροπή συνήθως) επιβλέπουν το αποτέλεσμα ή καθιστούν αυτές τις λεπτομερείς ρυθμίσεις που εκπονήθηκαν από τους κοινωνικούς εταίρους δεσμευτική νομοθεσία. Στη δεύτερη περίπτωση της "bottom – up" διαδικασίας, οι κοινωνικοί εταίροι ασκούν πιέσεις στα κοινοτικά όργανα για την αναγκαιότητα λήψης απόφασης για ένα συγκεκριμένο ζήτημα, καθορίζοντας εκ των προτέρων συμφωνίες ή κώδικες συμπεριφοράς μεταξύ τους που στη συνέχεια ο ευρωπαίος νομοθέτης θα καταστήσει δεσμευτική νομοθεσία. Η πρακτική έχει δείξει ότι συνήθως εφαρμόζεται η πρώτη μέθοδος, της "top – down" προσέγγισης, γεγονός που διακρίνει τη συρρύθμιση από την αυτορρύθμιση.

Σε κάθε περίπτωση η συρρύθμιση φαίνεται να συνιστά έναν μηχανισμό υλοποίησης των ρυθμίσεων, παρά το ότι είναι νομοθετική διαδικασία. Η παρατήρηση αυτή, σε συνδυασμό με την επικράτηση της "top – down" εφαρμογής της συρρύθμισης, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η

[266] Ibid Senden L. 2005, 11.
[267] Best, E. (2006) "Alternative Methods of Regulation in an Enlarging Union". *Third Pan-European Conference, ECPR*, Istanbul, 22 September 2006.
[268] Βλ.http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/conceptsexamples/index_en.asp (30/05/2009). Τα αποτελέσματα της συρρύθμισης είναι δυνατόν να δεσμεύουν τρίτους, μόνο αν το ορίζει ο κοινοτικός νομοθέτης.
[269] Βλ. http://www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444 (30/05/2009).

συρρύθμιση αποτελεί μία συμπληρωματική μέθοδο στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία, παρά μία εναλλακτική αυτής. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η παρατήρηση ότι η συρρύθμιση μπορεί να τοποθετηθεί μεταξύ της αυτορρύθμισης και της παραδοσιακής νομοθετικής μεθόδου, χαρακτηριζόμενη ως «αυτορρύθμιση υπό όρους» (Conditioned self – regulation).

6.3 Η στάση θεσμικών οργάνων και πολιτικών δρώντων απέναντι στη συρρύθμιση

Καθώς η συρρύθμιση καθιερώθηκε ως μέθοδος παραγωγής ρυθμίσεων από την Επιτροπή, τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα εξέφρασαν την άποψή τους για την εφαρμογή της. Σύμφωνα με γνώμη που διατύπωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο δεν παίζει κανέναν ρόλο κατά τη διάρκεια εφαρμογής της συρρύθμισης, εκφράζεται η ανησυχία του ότι μέσω της συρρύθμισης αποδυναμώνεται ο ρόλος του, ενώ υπογραμμίζει ότι η συμμετοχή της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών[270] στη νομοθετική διαδικασία δε θα πρέπει να υποκαταστήσει το ρόλο των πολιτών σε αυτή, όπως προτάσσει η δημοκρατία[271]. Επιπλέον, τονίζει ότι παρότι η συρρύθμιση μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα σε τομείς όπως τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και οι αγορές ενέργειας, όπου λόγω διαφορετικών πολιτιστικών και νομικών παραδόσεων των κρατών – μελών, δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν τόσο αποτελεσματικά από τις δημόσιες αρχές τα προβλήματα που προκύπτουν, ενδέχεται, όμως, η εφαρμογή της να στερεί από τους καταναλωτές τα αποτελεσματικά ένδικα μέσα τους σε περίπτωση εξαπάτησής τους[272]. Ακολούθως, εκφράζει παρατηρήσεις σχετικά με τη νομιμότητα της χρήσης της συρρύθμισης, καθώς αυτή δεν προβλέπεται απ' ευθείας από τη ΣΕΚ και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πρέπει να συμπεριληφθεί και το ίδιο στην όλη διαδικασία προκειμένου να ενισχύεται ο δημοκρατικός έλεγχος στην Ε.Κ./Ε.Ε.[273].

Γνώμη[274] επίσης εξέφρασε και η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) όπου όπως ήταν αναμενόμενο τόνισε τη σημασία και τη χρησιμότητα της συρρύθμισης, ενώ θεώρησε την ίδια ως τη «γέφυρα» μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών. Για την ΕΟΚΕ, η συρρύθμιση συνιστά μία μορφή αυτορρύθμισης στην

[270] Βλ.: http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm (30/05/2009).
[271] Ψήφισμα Α5-0402/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση» (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI)) της 27.11.2003, Εισηγητής: Margrietus J. van den Berg.
[272] Έγγραφο εργασίας PE 384.581v02-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων ήπιου δικαίου (Soft law)» της 12.2.2007, Εισηγητής: Manuel Medina Ortega, Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων, σελ.3-4
[273] Ό.π., σελ.: 6-7.
[274] Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ «για την Απλοποίηση».

οποία εμπλέκεται και ο κοινοτικός νομοθέτης, άρα συμμετέχουν δημόσιοι και ιδιωτικοί δρώντες, με αποτέλεσμα καλύτερες ρυθμίσεις. Για αυτούς τους λόγους η ΕΟΚΕ έχει δημιουργήσει μία Βάση Δεδομένων[275] για την αυτορρύθμιση και τη συρρύθμιση, που αφορά, ειδικότερα την εφαρμογή των δύο μεθόδων στην ενιαία αγορά. Τέλος, έχει υιοθετήσει έναν Κώδικα Συμπεριφοράς[276] προκειμένου να συνεισφέρει στην προσπάθεια απλοποίησης των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων, να επισημαίνει στα κοινοτικά όργανα την ανάγκη λήψης μίας απόφασης μέσω της συρρύθμισης και να προτρέψει τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους να αναλάβουν τις ευθύνες τους, ώστε να μπορούν αν συμμετέχουν στις προβλεπόμενες διαδικασίες.

Τέλος, την άποψή τους για τη συρρύθμιση εξέφρασαν και οι διάφοροι φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών[277]. Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις και οι οργανώσεις των καταναλωτών αντιμετώπισαν τη συρρύθμιση με σκεπτικισμό, καθώς θεώρησαν ότι με τη συμμετοχή των βιομηχανιών και των επιχειρήσεων στη νομοθετική διαδικασία θα παραμερίζονταν τα συμφέροντά τους. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος (European Environmental Bureau – EEB) τόνισε ότι οι εθελοντικές περιβαλλοντικές συμφωνίες ενδέχεται να είναι λιγότερο ισχυρές απ' ότι οι παραδοσιακές ρυθμίσεις εις βάρος του περιβάλλοντος, ενώ οι ευρωπαϊκές ομάδες καταναλωτών BEUC και Euro Coop επεσήμαναν ότι η δεσμευτικότητα των συμφωνιών που υπογράφονται μέσω της συρρύθμισης μπορεί να διαφέρει σε τέτοιο βαθμό κάθε φορά, που να επιτρέπει ανάμειξη μη αρμοδίων εταίρων που θα επωφεληθούν ("free riders") εις βάρος των συμφερόντων των καταναλωτών.

6.4 Εφαρμογές της συρρύθμισης: τεχνική εναρμόνιση και τυποποίηση, περιβαλλοντικές συμφωνίες, οργάνωση χρόνου εργασίας, κώδικες συμπεριφοράς

Η πιο σημαντική εφαρμογή της συρρύθμισης αφορά στην τεχνική εναρμόνιση και τυποποίηση, άλλωστε όπως αναφέρθηκε, η συρρύθμιση ξεκίνησε από το θέμα αυτό, θεσμοθετώντας μία «νέα ρυθμιστική προσέγγιση»[278] που ανέθετε τη διαμόρφωση των προτύπων τυποποίησης και πιστοποίησης στους αρμόδιους ευρωπαϊκούς και εθνικούς οργανισμούς. Η διαδικασία καθορισμού των προτύπων αυτών κατά την εφαρμογή της συρρύθμισης περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

[275] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp (30/05/2009).
[276] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/institutionalcontext/index_en.asp (30/05/2009).
[277] Βλ. http://www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444 (30/05/2009).
[278] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση), σ. 87.

- Η Επιτροπή εκδίδει οδηγία όπου καθορίζει τις απαιτήσεις ασφαλείας και ζητά από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης να καταρτίσουν πρότυπα (standards) που θα καλύπτουν τις απαιτήσεις αυτές.
- Οι τελευταίοι καθορίζουν τα πρότυπα και εφόσον αυτά πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις (π.χ. προστασία υγείας και ασφάλειας καταναλωτών[279]) δημοσιεύονται από την Επιτροπή στην Επίσημη Εφημερίδα.

Στη νέα προσέγγιση τεχνικής εναρμόνισης[280], επομένως, για μία 'top – down' εφαρμογή της συρρύθμισης, ο κοινοτικός νομοθέτης συνεργάζεται στενά με τους αρμόδιους οργανισμούς τυποποίησης που είναι, κυρίως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τυποποίησης (CEN)[281], η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τυποποίησης στο πεδίο της ηλεκτροτεχνικής (CENELEC)[282] και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Τυποποίησης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών (ETSI)[283].

Τα σημαντικότερα αποτελέσματα της συρρύθμισης αφορούν στην κατάρτιση από τους κοινωνικούς εταίρους Κωδίκων Συμπεριφοράς και Εθελοντικών Συμφωνιών μεταξύ τους, που συνιστούν μία 'bottom – up' προσέγγιση της συρρύθμισης[284]. Σε αυτό το πλαίσιο, μία δεύτερη πολύ σημαντική εφαρμογή της συρρύθμισης έχει καθιερωθεί στον τομέα του περιβάλλοντος, μέσω της υπογραφής των περιβαλλοντικών συμφωνιών. Η πρακτική αυτή ήταν συνηθισμένη σε εθνικό επίπεδο και εισήχθη και στο ευρωπαϊκό μετά το Πέμπτο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα Δράσης του 1992. Η υπογραφή των εθελοντικών συμφωνιών προσδίδει ευελιξία στην πολιτική της Ε.Κ./Ε.Ε. για το περιβάλλον, ενισχύοντας παράλληλα τη συμμετοχή και τη διαδικασία μάθησης στην παραγωγή κοινοτικών πολιτικών[285]. Οι δύο πρώτες περιβαλλοντικές εθελοντικές συμφωνίες αφορούσαν την καθιέρωση ενός κοινοτικού συστήματος απονομής οικολογικού σήματος (eco-label award scheme) το 1992 η μία, και το κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (eco-management and audit scheme-EMAS) το 1993 η άλλη.

Το πρώτο σύστημα αναθεωρήθηκε το 2000[286], δεν αντικατέστησε, όμως, τη διαδικασία απονομής του οικολογικού σήματος, όπου παραμένει η συρρύθμιση[287], όπως συνέβη και με το δεύτερο[288] που υπέστη, επίσης, αναθεώρηση το 2001[289]. Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκε και η

[279] Βλ. http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/index_en.html (30/05/2009)
[280] Βλ. http://www.newapproach.org/ (30/05/2009)
[281] Βλ. http://www.cen.eu/cenorm/homepage.htm (30/05/2009)
[282] Βλ. http://www.cenelec.org/Cenelec/Homepage.htm (30/05/2009)
[283] Βλ. http://www.etsi.eu/WebSite/homepage.aspx (30/05/2009)
[284] Βλ. http://www.euractiv.com/en/pa/alternative-regulation/article-117444 (30/05/2009)
[285] Lenschow, A. (2007) "Environmental policy in the EUQ Bridging Policy, Politics and Politics Dimensions". Στο Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. και Rosamond, B. (επιμ.) *Handbook of European Union Politics*, (London: Sage Publ), σ. 421.
[286] Με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1980/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί αναθεωρημένου κοινοτικού συστήματος απονομής οικολογικού σήματος.
[287] Βλ. Άρθρο 5, §3, 4, 5 Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1980/2000.
[288] Βλ. Άρθρα 4 και 5 Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 761/2001.

Εθελοντική Συμφωνία της Ένωσης Ευρωπαϊκών Αυτοκινητοβιομηχανιών (Association of European Automobile Manufacturers – ACEA) για τη μείωση των ρυπογόνων εκπομπών (CO_2) αυτοκινήτων (1998)[290] και η Εθελοντική Συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κατασκευαστών Βινυλίου (European Council of Vinyl Manufacturers – ECVM), του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κατασκευαστών και Εμπόρων Πλαστικού (European Council for Plasticisers and Intermediates - ECPI), των Ευρωπαϊκών Ενώσεων Παραγωγών Σταθεροποιητών (European Stabilisers Producers Associations – ESPA) και των Ευρωπαίων Μεταποιητών Πλαστικών (European Plastics Converters – EuPC) όπου ανακοίνωναν τις δεσμεύσεις τους για τη Βιομηχανία Πλαστικού (2000)[291]. Οι συμφωνίες αυτές αποτελούν αποτέλεσμα συρρύθμισης, γιατί υπήρχε η προηγούμενη εντολή της Επιτροπής προς τους αρμόδιους εταίρους να τις υπογράψουν[292].

Οι εθελοντικές συμφωνίες όμως, δεν περιορίστηκαν στον τομέα του περιβάλλοντος. Ένα παράδειγμα εθελοντικών συμφωνιών που δεν είναι για το περιβάλλον συνιστούν οι εθελοντικές συμφωνίες μεταξύ των αεροπορικών εταιριών και του προσωπικού των αεροσκαφών στα πλαίσια της οδηγίας 2000/34ΕΚ[293] του Συμβουλίου σχετικά με την οργάνωση του χρόνου εργασίας[294].

Σημαντική εφαρμογή της συρρύθμισης βρίσκεται στον τομέα της εσωτερικής αγοράς (εκτός του καθορισμού των προτύπων τυποποίησης) όσον αφορά τη σύνταξη συγκεκριμένων Κωδίκων Συμπεριφοράς μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων, μετά από παρότρυνση της Ε.Κ.. Η συρρύθμιση φαίνεται να επιλέγεται από την Ε.Κ./Ε.Ε. για την εσωτερική αγορά στα πλαίσια της ζητούμενης «απορρύθμισής» της[295].

Τέτοια παραδείγματα συνιστούν: ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Συμπεριφοράς για τις Διαδικτυακές Εμπορικές Σχέσεις που υιοθετήθηκε από την ομάδα Euro Commerce το 2000[296], ο Κώδικας Συμπεριφοράς για το Ηλεκτρονικό Εμπόριο και Marketing που υιοθετήθηκε από την Ομοσπονδία Άμεσου και Ηλεκτρονικού Marketing επίσης το 2000[297], ο Εθελοντικός Κώδικας Συμπεριφοράς σχετικά με τις πληροφορίες για τα δάνεια κατοικίας πριν την υπογραφή του συμβολαίου που υιοθετήθηκε από τις Ευρωπαϊκές ενώσεις καταναλωτών και τις Ευρωπαϊκές ενώσεις χρηματοπιστωτικού τομέα το 2001[298]. Εξάλλου η εφαρμογή της συρρύθμισης στο τομέα των

[289] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 761/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εκούσια συμμετοχή οργανισμών σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS).
[290] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=29 (30/05/2009)
[291] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=32 (30/05/2009)
[292] Ibid Senden L. 2005, 14.
[293] Βλ. Ε.Κ./Ε.Ε.L 11/4 της 15.1.2002.
[294] Ibid Stephanou C. 2006, 616.
[295] Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2nd edition), σς. 239 – 240.
[296] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=47 (30/05/2009)
[297] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=48 (30/05/2009)
[298] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=51 (30/05/2009)

επενδυτικών και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών είναι ευρεία[299]. Άλλα παραδείγματα συνιστούν: ο Κώδικας Συμπεριφοράς των Ευρωπαϊκών Ομάδων Ασφαλείας Υπολογιστών και Ανταπόκρισης σε περιστατικά το 2002[300], ο Κώδικας Συμπεριφοράς για τους παρέχοντες ηλεκτρονικές μεσιτικές υπηρεσίες που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κτηματομεσιτών επίσης το 2002[301], ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Άμεσων Πωλήσεων που υιοθετήθηκε από την Ομοσπονδία Ευρωπαϊκών Ενώσεων Άμεσων Πωλήσεων το 2004[302], ο Κώδικας Συμπεριφοράς που περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις αρχές για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υιοθετήθηκε από τη Διεθνή Οργάνωση των Επιτροπών Ασφάλειας επίσης το 2004[303], ο Κώδικας Συμπεριφοράς των Ευρωπαίων Δικηγόρων που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο των Νομικών Κοινωνιών της Ευρώπης ομοίως το 2004[304], και τέλος, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Καθαρισμού και Τακτοποίησης που υιοθετήθηκε από δύο ευρωπαϊκές Ενώσεις Καθαρισμού σπιτιών και από την Ομοσπονδία Ασφαλών Ευρωπαϊκών Ανταλλαγών το 2006[305] .

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις υπήρξε μία βασική νομοθετική πράξη, ενώ μετά την κατάρτισή τους οι Κώδικες Συμπεριφοράς πήραν τη μορφή δεσμευτικού κειμένου από τον εκάστοτε κοινοτικό νομοθέτη. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η συρρύθμιση προβλεπόταν και από την πρόταση[306] της οδηγίας Bolkestein, όπου οριζόταν η κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας από τις εμπορικές και επαγγελματικές οργανώσεις[307] και η προώθηση της συρρύθμισης (και της αυτορρύθμισης) στον τομέα παραγωγής ρυθμίσεων σχετικά με την παροχή υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά[308].

Εκτός του περιβάλλοντος και της εσωτερικής αγοράς η συρρύθμιση εφαρμόζεται στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων και των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Εξάλλου, η Επιτροπή ενθαρρύνει την καθιέρωση της συρρύθμισης αναφορικά με τη ρύθμιση του συγκεκριμένου τομέα, όπως φαίνεται και στην Πρόταση οδηγίας[309] για την καθιέρωση της «Τηλεόρασης χωρίς Σύνορα»[310]. Την περίοδο, μάλιστα, της γερμανικής προεδρίας το 2007 έγιναν προσπάθειες να ενισχυθεί η εφαρμογή της συρρύθμισης (αλλά και της αυτορρύθμισης) στον τομέα των ψηφιακών

[299] Ibid Στεφάνου 2001, 89.
[300] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=52 (30/05/2009)
[301] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=74 (30/05/2009)
[302] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=63&win=new (30/05/2009)
[303] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=65 (30/05/2009)
[304] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=72 (30/05/2009)
[305] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=76 (30/05/2009)
[306] Έγγραφο SEC(2004) 21.
[307] Πρόταση: Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, σελ.:5.
[308] Ό.π., σελ.: 12.
[309] Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 89/552/ΕΚ του Συμβουλίου για το συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων.
[310] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l24101a.htm (30/05/2009)

μέσων[311], καθώς κρίθηκε ότι η συμμετοχή των αρμόδιων φορέων στη διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων για τον τομέα αυτό θα ενισχύσει την ποιότητα των ψηφιακών μέσων, προστατεύοντας τα παιδιά από ακατάλληλο περιεχόμενο και προωθώντας την «Οπτικοακουστική Παιδεία»[312].

Εξίσου σημαντική είναι και η εφαρμογή της συρρύθμισης στη διαχείριση του διαδικτύου. Κυρίως, κρίνεται απαραίτητη η λήψη μέτρων για τη ρύθμιση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, όπως για παράδειγμα οι ηλεκτρονικές μεσιτικές υπηρεσίες που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και ο Οδηγός Καλής Πρακτικής σχετικά με τις Ασφαλιστικές Υπηρεσίες που παρέχονται μέσω διαδικτύου και υιοθετήθηκε το 2001 από την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Ασφάλισης και Επανασφάλισης[313]. Επιπλέον, έχει δημιουργηθεί από το 2006 και ένας Κώδικας Συμπεριφοράς για την Ευρωπαϊκή Ηλεκτρονική Βιομηχανία Λογισμικού από την Ευρωπαϊκή Ηλεκτρονική Ομοσπονδία Λογισμικού[314].

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί η σύσταση από την ίδια την Επιτροπή ενός Ευρωπαϊκού Δικτύου συρρύθμισης για το Διαδίκτυο (European Internet co-regulation network)[315]. Σκοπός της σύστασης αυτού του δικτύου είναι η καλύτερη οργάνωση και συνεργασία των αρμοδίων (σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο) εταίρων τόσο όσον αφορά τις προτάσεις τους προς την Ε.Κ./Ε.Ε., όσο και την υπογραφή εθελοντικών συμφωνιών ή τη δημιουργία κωδίκων συμπεριφοράς μεταξύ τους. Τέλος, σημαντική είναι η εφαρμογή της συρρύθμισης, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, σχετικά με το ηλεκτρονικό εμπόριο, με απώτερο σκοπό την προστασία των καταναλωτών και την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης τους[316], αλλά και τη ρύθμιση που κρίνεται απαραίτητη για τη σύγχρονη «κοινωνία της πληροφορίας»[317].

6.5 Συμπεράσματα

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, η ανάγκη για καλύτερη διακυβέρνηση στην Ε.Κ./Ε.Ε. οδήγησε στην υιοθέτηση νέων, εναλλακτικών και καλύτερων μεθόδων παραγωγής ρυθμίσεων και πολιτικών αποφάσεων, όπως η συρρύθμιση. Με τη συρρύθμιση ενισχύεται η συμμετοχική διακυβέρνηση,

[311] Βλ. http://www.minpress.gr/minpress/index/other_pages-2/index_politikes_ston_optikoakoystiko_tomea/index_proedries/germaniki_proedria-/germaniki_proedria_synedrio_empeirognwmonwn.htm (30/05/2009)
[312] Ο.π.
[313] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=49 (30/05/2009)
[314] Βλ. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=41 (30/05/2009)
[315] Βλ. http://www.euractiv.com/en/infosociety/european-internet-regulation-network-launched-world-information-summit/article-114193 (30/05/2009)
[316] Héritier, A. (2002) "New Modes of Governance in Europe: Policy – Making without Legislating?" Στο Héritier, A. (επιμ.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (Lanham: Rowman and Littlefield), σσ. 17 – 18.
[317] Study for the European Commission, *Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, σελ.: 11.

αλλά και η επιτυχία των πολιτικών, καθώς εμπλέκονται στη διαδικασία παραγωγής τους οι ίδιοι φορείς που καλούνται να τις υλοποιήσουν, οι οποίοι, μάλιστα κατέχουν τις απαραίτητες γνώσεις για τα ιδιαίτερα σύγχρονα θέματα (π.χ. το διαδίκτυο). Συνεπώς, η συρρύθμιση διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων.

Από την άλλη, η προσφυγή στο μηχανισμό της συρρύθμισης, παρά τις θετικές της συνέπειες, εγείρει και ορισμένα ερωτήματα. Πρώτον, όσον αφορά τη δημοκρατικότητα της όλης διαδικασίας, καθώς δεν έχει καταστεί σαφές αν και κατά πόσο οι κοινωνικοί εταίροι λογοδοτούν στην Ε.Κ./Ε.Ε., γεγονός που οδηγεί σε κρίση νομιμότητας των αποφάσεων που παράγονται. Επιπλέον, παρά την εξασφάλιση της αντιπροσωπευτικότητας της κοινωνίας των πολιτών από τη Διοργανική Συμφωνία του 2003, όπως αναφέρθηκε, άλλοι φορείς, π.χ. οι καταναλωτικές και περιβαλλοντικές οργανώσεις έχουν διατυπώσει αντιδράσεις για την περιθωριοποίησή τους από την όλη διαδικασία. Τέλος, πρόβλημα φαίνεται να προκαλεί η ικανότητα των εταίρων που συμμετέχουν στη συρρύθμιση να λαμβάνουν αποφάσεις που ανταποκρίνονται στα προβλήματα των πολιτών της Ε.Κ./Ε.Ε., καθώς υπάρχει ο κίνδυνος να λαμβάνουν αποφάσεις που θα εξυπηρετούν συγκεκριμένα συμφέροντα.

Πάντως, παρά τα όποια ζητήματα που έχουν προκύψει σχετικά με την "governance through civil society", η εφαρμογή της συρρύθμισης έχει βελτιώσει την παραγωγή πολιτικής εκ μέρους της Ε.Κ./Ε.Ε., όπως φανερώνει και η Ανακοίνωση της Επιτροπής για μία στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ε.Κ./Ε.Ε. για το έτος 2006[318]. Άλλωστε, δεν πρέπει να αγνοείται η συμβολή της συρρύθμισης στην προσπάθεια νομιμοποίησης της Ε.Κ./Ε.Ε., καθώς τόσο η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, όσο και η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων που παράγει, βοηθούν στην καταπολέμηση της γραφειοκρατικής και συντεχνιακής λοξοδρόμησης, επομένως του δημοκρατικού ελλείμματος που πλήττει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, νομιμοποιώντας το τελευταίο στα μάτια των πολιτών του. Τέλος, με τη συρρύθμιση η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση αναμορφώνεται έτσι, ώστε να παίξει ενεργό και σημαντικό ρόλο στην παγκόσμια διακυβέρνηση[319] και να ενισχύσει το ρόλο της Ε.Κ./Ε.Ε. στη διεθνή σκηνή.

[318] Έγγραφο COM (2006) 689 τελικό, 14.11.2006.
[319] Βλ.: Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, σελ.: 31-32.

7. Ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές και οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης

7.1 Διακυβέρνηση διά της εμπειρογνωμοσύνης

Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο η υπέρβαση των παραδοσιακών μέσων παραγωγής και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών και η εφαρμογή νέων μορφών διακυβέρνησης. Ο διεθνής διάλογος περί «κυβερνησιμότητας» (governability of western democracies) και επιτελικού χαρακτήρα του κράτους δεν άφησε ανεπηρέαστη την Ε.Κ./Ε.Ε., κατεξοχήν διαφοροποιημένο και πλουραλιστικό σύστημα όπου το κράτος έχει πάψει να είναι ο μοναδικός δρών. Οι παραδοσιακοί διοικητικοί μηχανισμοί και τα κλασσικά εργαλεία έχουν γνωρίσει τα όριά τους σε πεδία Δημόσιων Πολιτικών που αντανακλούν εντονότερα τη διαφοροποίηση, τον κατακερματισμό και την πολυπλοκότητα των σύγχρονων κοινωνικό – πολιτικών συστημάτων.

Οι νέες πρακτικές διακυβέρνησης τυγχάνουν ευρείας εφαρμογής και από την Ε.Κ./Ε.Ε.. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην προώθηση νέων και ευέλικτων μεθόδων διακυβέρνησης εκδίδοντας το 1985 τη Λευκή Βίβλο[320] για την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, όπου υιοθετούσε μία νέα ρυθμιστική προσέγγιση και το 2001 τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση[321] στην οποία προτασσόταν η ανάγκη για χρηστή διακυβέρνηση, αρχές της οποίας είναι η διαφάνεια, η συμμετοχή, η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η συνοχή. Άλλωστε, στις αρχές του 2000, η Επιτροπή καθόρισε την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ως έναν από τους στρατηγικούς της στόχους.

Αυτή η τάση εφαρμογής νέων, πιο ευέλικτων, μεθόδων διακυβέρνησης, διαφοροποιημένων από την κυρίαρχη «κοινοτική μέθοδο», χαλαρότερης (ή εναλλακτικής) δέσμευσης, ονομάστηκε νεοβολονταρισμός[322] (neovoluntarism). Συνοπτικά, πρόκειται για: (α) γενικά *soft law* επιλογές, (β) την *ανοικτή μέθοδο συντονισμού* (open method of coordination), (γ) την *αυτορρύθμιση* (self-regulation), (δ) την *συρρύθμιση* (co-regulation) και (ε) τη *διακυβέρνηση δια των Ρυθμιστικών Ευρωπαϊκών Οργανισμών*.

Οι μέθοδοι αυτές, δίχως να αποτελούν πανάκεια, προσφέρουν καταρχήν μία εναλλακτική περισσότερο ευέλικτη και αποκεντρωμένη, η οποία ανταποκρίνεται στις διαφοροποιήσεις των

[320] Ανακοίνωση Επιτροπής, Έγγραφο COM 85 (310) τελικό, 17-6-1985.
[321] Ανακοίνωση Επιτροπής, Έγγραφο COM 2001 (428) τελικό, 25-7-2001.
[322] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση), σσ. 87 – 88.

κρατών – μελών στις επιμέρους κρίσιμες δημόσιες πολιτικές, και δεν προϋποθέτει την περαιτέρω εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ε.Κ./Ε.Ε.. Η πιο αξιοσημείωτη εξέλιξη από τη σκοπιά της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης είναι η εμπλοκή των διάφορων ανεξάρτητων επιτροπών και ρυθμιστικών αρχών και οργανισμών στις αποφάσεις. Οι γνωμοδοτήσεις τους παίζουν καθοριστικό ρόλο στις αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή (όπως αναφορικά με την έγκριση της κυκλοφορίας φαρμάκων, γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, την ασφάλεια των τροφίμων) και αποτελούν χαρακτηριστική έκφανση της *«διακυβέρνησης δια της εμπειρογνωμοσύνης»*. Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί ότι ο ρόλος της Επιτροπής και των ανεξάρτητων αρχών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση έχει οδηγήσει στον ισχυρισμό περί της ανάδειξης της Κοινότητας σε ρυθμιστικό κράτος (regulatory state) κατά την έκφραση του Caporaso[323].

Οι νέοι αυτοί θεσμοί (ανεξάρτητες αρχές και οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης), καθώς προσφέρουν την απαραίτητη εμπειρογνωμοσύνη για την αντιμετώπιση των πολύπλοκων φαινομένων με υψηλό τεχνοκρατικό χαρακτήρα, χρησιμοποιούνται από την Επιτροπή για την επιστημονική τεκμηρίωση των αποφάσεων και τη νομιμοποίηση της πολιτικής της. Η «διακυβέρνηση δια της εμπειρογνωμοσύνης» ενισχύει, με τον τρόπο αυτό, τη νομιμοποίηση των αποφάσεων με μια μορφή «υποκατάστατης νομιμοποίησης» την οποία, βέβαια, απορρίπτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως ο βασικός φορέας νομιμοποίησης.

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών ξεκίνησε το τέλος του 19ου αιώνα από τις Η.Π.Α[324] και μεταφυτεύθηκε στην Ευρώπη, αρχικά στις σκανδιναβικές χώρες (με τον ombudsman) και αργότερα στις περισσότερες από τις λοιπές χώρες. Από τα ευρωπαϊκά κράτη πρώτη η Γαλλία δημιούργησε Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές το 1950[325] και ακολούθως η Αγγλία[326].

Το έναυσμα της δημιουργίας των αμερικάνικων ανεξάρτητων αρχών αποτέλεσε η ανάγκη για ρύθμιση της οικονομικής και κοινωνικής ζωής καθώς και η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως είναι η προστασία της υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας, η προστασία των καταναλωτών, η διασφάλιση των εργασιακών σχέσεων, η ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους. Στη Γαλλία, κυρίως η ανάγκη προστασίας των νέων ατομικών ελευθεριών υπαγόρευσε τη

[323] Στεφάνου, Κ. (2006α) «Στόχοι και μέθοδοι της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Θ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ), σσ. 212 – 213.

[324] Στα τέλη του 19ου αιώνα όταν εμφανίστηκε η ανάγκη κοινωνικής κρατικής εποπτείας και ρυθμίσεως του αναπτυσσόμενου τομέα του εμπορίου ανάμεσα στις διάφορες πολιτείες των ΗΠΑ, αντί να ανατεθεί το έργο στο Υπουργείο Εμπορίου, προκρίθηκε η ολοκληρωτική ανάθεσή του στην Interstate Commerce Commission, η οποία αποτελεί ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή. Στην αμερικάνικη ήπειρο, ο εν λόγω θεσμός έχοντας μια ιστορία 100 χρόνων και άνω, γενικεύεται με το new deal για να συμφιλιώσει την παρέμβαση του κράτους με την ιδεολογία της ελεύθερης επιχείρησης.

[325] Αντωνόπουλος, Μ. (1995) *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Σάκκουλα), σσ. 16 – 20.

[326] Στην Αμερική και τη Γαλλία καλούνται Independent Administrative Agencies και ομοίως αντίστοιχα Authorités Administratives Independantes, ενώ στην Αγγλία QuanGOS, δηλαδή quasi-autonomous non-governmental organisations.

δημιουργία των εν λόγω αρχών. Ακολούθως, η πρακτική της γαλλικής διοίκησης έδωσε τέσσερις τομείς δράσης των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών που συνίστανται[327]:

1. στα μέσα μαζικής επικοινωνίας
2. στον αγώνα ενάντια στη γραφειοκρατία
3. στην επιστημονική και τεχνική δράση
4. στην οικονομία της αγοράς.

Στα πλαίσια της Ε.Κ./Ε.Ε., παρατηρείται η δημιουργία αυξανόμενου αριθμού ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών[328]. Αναφέρεται ενδεικτικά ότι από τέσσερις το 1993 ανήλθαν σε δεκαπέντε το 2003. Οι ανεξάρτητες αρχές της Ε.Κ./Ε.Ε. διακρίνονται σε 4 διαφορετικές κατηγορίες:

1. κοινοτικές ρυθμιστικές αρχές
2. ρυθμιστικές αρχές του «δεύτερου πυλώνα» της Ε.Κ./Ε.Ε.[329]
3. ρυθμιστικές αρχές του «τρίτου πυλώνα»[330]
4. εκτελεστικούς οργανισμούς.

7.2 Οι ευρωπαϊκές ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές

Στην Ε.Κ./Ε.Ε., στα πλαίσια των νέων μορφών διακυβέρνησης, οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές[331] αρχές κατέχουν εξέχουσα θέση, καθώς προβλέπεται η μεταβίβαση σε αυτές αρμοδιοτήτων και καθίστανται έτσι βασικός φορέας δημόσιας πολιτικής.

Οι ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές[332] άρχισαν να δημιουργούνται τη δεκαετία του 1970[333], με πρώτα επιτεύγματα α) το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (CEDEFOP)[334] και β) το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη βελτίωση των συνθηκών Διαβίωσης και

---

[327] Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Α. (2000) *Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές* (Αθήνα: Εκδ. Αντ. Σάκκουλα), σσ. 23 – 26.

[328] Στα περισσότερα κείμενα έχει επικρατήσει η χρήση του όρου ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές ως απόδοση της αγγλικής "european regulatory agencies". Συχνά καλούνται και ευρωπαϊκοί ρυθμιστικοί οργανισμοί ή ευρωπαϊκές υπηρεσίες, καθώς και ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιείται στο εξής ο όρος ευρωπαϊκές ανεξάρτητες αρχές.

[329] Σ' αυτή την κατηγορία υπάγονται το Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα Ασφαλείας (ISS-EU) και το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUSC).

[330] Σ' αυτή την κατηγορία υπάγονται η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Europol) και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την καταπολέμηση της απάτης (Olaf).

[331] Σημειωτέον ότι από όλα τα είδη πολιτικών (διανεμητικές – αναδιανεμητικές, ρυθμιστικές – αυτορυθμιστικές) για την ΕΚ/Ε.Κ./Ε.Ε. οι πιο σημαντικές είναι οι ρυθμιστικές.

[332] Βλ. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/index_el.htm (29/05/2009).

[333] Geradin, D. και Petit, N. (2004) "The Development of Agencies at EU & National Levels: Conceptual Analysis & Proposals for Reform". *Jean Monnet Working Paper,* No. 01/04, Διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.pdf, σ. 37.

[334] Το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης ιδρύθηκε το 1975 με έδρα το Βερολίνο, αλλά το 1995 η βάση του μεταφέρθηκε στη Θεσσαλονίκη και είναι το κέντρο αναφοράς της Ε.Κ./Ε.Ε., που παρέχει πληροφορίες και αναλυτικές μελέτες σχετικά με τα συστήματα, τις πολιτικές, την έρευνα και την πρακτική που στην

Εργασίας (EUROFOUND)[335]. Η πρώτη αυτή κίνηση δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών χαρακτηρίσθηκε από τον περιορισμένο αριθμό εξουσιών σε πολύ εξειδικευμένα πεδία (Geradin D., Mitrias V. & Petiti N. 2002, 191).

Ακολούθησε ένα δεύτερο «κύμα» ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών τη δεκαετία του 1990, με τη δημιουργία α) του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΕΑ)[336], β) του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ETF)[337], γ) του Ευρωπαϊκού Κέντρου Παρακολούθησης των Ναρκωτικών και της Τοξικομανίας (EMCDDA)[338], δ) του Γραφείου Εναρμόνισης στην Εσωτερική Αγορά (OHIM)[339], ε) του Γραφείου Δικαιωμάτων επί των Φυτικών Ποικιλιών (OCW)[340], στ) του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Υγεία και την Ασφάλεια στην Εργασία (EU – OSHA)[341] και ζ) του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας

επαγγελματική εκπαίδευση. Περισσότερα: http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/cedefop/index_el.htm (29/05/2009).

[335] Το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη βελτίωση των συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας είναι ένας τριμερής φορέας της Ε.Κ./Ε.Ε., που ιδρύθηκε το 1975 με σκοπό να: παρέχει έγκυρη καθοδήγηση και συμβουλές στους υπευθύνους για την κοινωνική πολιτική, αξιολογεί και αναλύει τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, παρέχει ενημέρωση σχετικά με τις εξελίξεις και τις τάσεις, ιδίως αυτές που συνεπάγονται αλλαγές και να συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής. Οι δραστηριότητές του πραγματοποιούνται μέσω ενός δικτύου εξειδικευμένων συνεργατών απ' όλη την Ευρώπη, οι οποίοι πραγματοποιούν έρευνες και μελέτες κατά περίπτωση, αξιολογούν την κατάσταση κάθε κράτους – μέλους και ετοιμάζουν εθνικές εκθέσεις. Βλ. στο: http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/eurofound/index_el.htm (29/05/2009).

[336] Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος ιδρύθηκε το 1990 και οι δραστηριότητές του λαμβάνουν χώρα από το 1994. Η αποστολή του συνίσταται στη συγκέντρωση, την προετοιμασία και τη γρήγορη διάδοση αξιόπιστων πληροφοριών, σχετικά με την κατάσταση και τις εξελίξεις που διαγράφονται όσον αφορά το περιβάλλον στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Βλ. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/eea/index_el.htm (29/05/2009).

[337] Το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης ιδρύθηκε το 1990 και στηρίζει τη μεταρρύθμιση και την ανάπτυξη των συστημάτων επαγγελματικής κατάρτισης στις χώρες – εταίρους. Ως κέντρο εμπειρογνωμοσύνης για την ανάπτυξη της κατάρτισης και των δεξιοτήτων, το Ίδρυμα εργάζεται μαζί με περισσότερες από 40 χώρες διευκολύνοντας την πρόσβαση στην εμπειρογνωμοσύνη και τις ευρωπαϊκές τακτικές επί θεμάτων ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων και ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση.

[338] Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης των Ναρκωτικών και της Τοξικομανίας ιδρύθηκε το 1993 στη Λισσαβόνα και λειτουργεί από το 1995 και ο ρόλος του συνίσταται στην παροχή αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων πληροφοριών σχετικά με τα ναρκωτικά και την τοξικομανία στην Ε.Κ./Ε.Ε..

[339] Το Γραφείο Εναρμόνισης στην Εσωτερική Αγορά ιδρύθηκε το 1993 και έχει ως αποστολή να καταχωρεί τα κοινοτικά εμπορικά σήματα και τα κοινοτικά σχέδια ή πρότυπα. Στόχους του γραφείου αποτελούν η ενιαία φύση του κοινοτικού εμπορικού σήματος, η οποία σημαίνει την απλούστευση των διατυπώσεων και της διαχείρισης των κοινοτικών εμπορικών σημάτων και η ισχύς μιας ενιαίας νομοθεσίας για τα εμπορικά σήματα, που προσφέρει ισχυρή και ενιαία πανευρωπαϊκή προστασία. Βλ. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_el.htm (29/05/2009).

[340] Το Γραφείο Δικαιωμάτων επί των Φυτικών Ποικιλιών ιδρύθηκε το 1994 και από το 1996 διαχειρίζεται ένα κοινοτικό καθεστώς, το οποίο διέπει τα δικαιώματα σχετικά με τις φυτικές ποικιλίες και είναι μια ειδική μορφή βιομηχανικής ιδιοκτησίας για τις νέες φυτικές ποικιλίες.

[341] Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Υγεία και την Ασφάλεια στην Εργασία ιδρύθηκε το 1994, με σκοπό τη συγκέντρωση και αμοιβαία ανταλλαγή του εκτεταμένου, σε πανευρωπαϊκή βάση, πεδίου γνώσεων και πληροφοριών σχετικά με ζητήματα ασφάλειας και υγείας στην εργασία (ΑΥΕ), ιδίως όσον αφορά τα προληπτικά μέτρα. Σε κάθε χώρα υπάρχει ένα εθνικό κέντρο, που είναι συνήθως ο κυριότερος οργανισμός/φορέας επί θεμάτων ΑΥΕ στη χώρα αυτή, στην οποία συντονίζει και διαδίδει τις πληροφορίες που λαμβάνει από τον Οργανισμό. Επιπλέον, ο Οργανισμός συνεργάζεται με ένα ευρύ φάσμα εταίρων, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται άλλοι οργανισμοί/φορείς που συμμετέχουν στις προσπάθειες για τη διευκόλυνση του κοινωνικού διαλόγου, οι αρμόδιες Γενικές Διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς επίσης και παρόμοιοι οργανισμοί εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις υποψήφιες για ένταξη χώρες και πέραν αυτών.

(EUMC)[342]. Σε αντίθεση με το πρώτο κύμα, η επόμενη αυτή κίνηση συνιστά πιο σημαντική εξέλιξη για την κοινοτική διοίκηση και από «ποσοτική» άποψη, αλλά κυρίως από την άποψη ότι η δράση των ανεξάρτητων αυτών επεκτάθηκε σε περισσότερα διαφορετικά πεδία της κοινοτικής πολιτικής (κοινωνική πολιτική, περιβαλλοντική προστασία, πνευματική ιδιοκτησία)[343].

Από το 2000 και μετά στο σύνολο των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών προστέθηκαν α) η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA)[344], β) η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA)[345], γ) η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την ασφάλεια των αερομεταφορών (EASA)[346] και δ) η Υπηρεσία επιλογής του προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EPSO)[347].

Το 2006, δημιουργήθηκαν δύο νέοι ρυθμιστικοί οργανισμοί, που καθίστανται λειτουργικοί από τις αρχές του 2007: α) ο *Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων* ως «έμμεση» συνέπεια του έργου REACH σχετικά με την καταχώριση, την αξιολόγηση και την αδειοδότηση των χημικών

---

[342] Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και ξενοφοβίας ιδρύθηκε το 1997 με έδρα τη Βιέννη. Η κύρια αποστολή του είναι να παρέχει στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη της αντικειμενικές, αξιόπιστες και συγκρίσιμες πληροφορίες και τεκμηρίωση σχετικά με τον ρατσισμό, την ξενοφοβία και τον αντισημιτισμό, που θα χρησιμεύουν για την λήψη μέτρων ή τον καθορισμό δράσεων καταπολέμησης.

[343] Geradin, D., Mitrias, V. και Petit, N. (2002) "Regulatory Agencies in the European Union : A Critical Review". Στο Κοζύρης, Φ. Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού* (Πρακτικά Ημερίδας 29/10/2002, Κείμενα Έρευνας 11, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου), σ. 192.

[344] Η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων ιδρύθηκε το 2002, με κύρια αρμοδιότητα την παροχή ανεξάρτητων επιστημονικών συμβουλών επί παντός θέματος που έχει άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις για την ασφάλεια των τροφίμων. Η Αρχή αξιολογεί τους κινδύνους που απειλούν την τροφική αλυσίδα, και μπορεί να πραγματοποιεί επιστημονικές αξιολογήσεις σχετικά με οποιοδήποτε ζήτημα που ενδέχεται να έχει άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στην ασφάλεια των τροφίμων, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων που αφορούν την υγεία και τις συνθήκες διαβίωσης των ζώων και φυτοϋγειονομικά ζητήματα. Βλ. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/efsa/index_el.htm (29/05/2009).

[345] Η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια στη Θάλασσα άρχισε να λειτουργεί το 2002, μετά το ναυάγιο του πλοίου Erika, προκειμένου να συμβάλλει στη βελτίωση του συνολικού κοινοτικού συστήματος για την ασφάλεια στη θάλασσα, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος θαλάσσιων ατυχημάτων, ρύπανσης της θάλασσας από πλοία και απώλειας ανθρώπινων ζωών στη θάλασσα. Σε γενικές γραμμές, όσον αφορά τον τομέα της ασφάλειας στη θάλασσα και της πρόληψης της ρύπανσης από πλοία, προσφέρει τεχνική και επιστημονική στήριξη στην Επιτροπή, κατά τη διαρκή διαδικασία ενημέρωσης και σύνταξης νέας νομοθεσίας, παρακολούθησης της εφαρμογής της εν λόγω νομοθεσίας και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των ισχυόντων μέτρων. Επίσης, συνεργάζεται με τα κράτη – μέλη, ανταποκρινόμενη στα ειδικά τους αιτήματα για την πρακτική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, και διοργανώνει δραστηριότητες κατάρτισης σχετικά με τα θέματα ελέγχου του κράτους του λιμένα και του κράτους της σημαίας. Βλ. αναλυτικότερα http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/emsa/index_el.htm (29/05/2009).

[346] Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την ασφάλεια των αερομεταφορών λειτουργεί από το 2003 και έχει ως στόχο να συνδράμει την Επιτροπή στη θέσπιση και διατήρηση υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου ασφάλειας της πολιτικής αεροπορίας και της περιβαλλοντικής προστασίας στην Ευρώπη, διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, προσώπων και υπηρεσιών, βελτίωση της σχέσης κόστους – αποτελεσματικότητας στις κανονιστικές διαδικασίες και τις διαδικασίες πιστοποίησης, βοήθεια προς τα κράτη μέλη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους, δυνάμει της σύμβασης για τη διεθνή πολιτική αεροπορία (ICAO), σε κοινή βάση, και ανά τον κόσμο προώθηση των κοινοτικών απόψεων αναφορικά με τα πρότυπα ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας.

[347] Η Υπηρεσία επιλογής του προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άρχισε να λειτουργεί τον Ιανουάριο 2003. Έργο της είναι να προετοιμάζει τους ανοικτούς διαγωνισμούς για την επιλογή του ειδικευμένου προσωπικού που προσλαμβάνεται από τα θεσμικά όργανα της Ε.Κ./Ε.Ε., και ιδίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή.

προϊόντων καθώς και για τους περιορισμούς που επιβάλλονται σε αυτά και β) το *Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων.*

Οι ως άνω Ανεξάρτητες Ευρωπαϊκές Αρχές επιχειρήθηκαν να διακριθούν, με την Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2002 «σχετικά με το πλαίσιο λειτουργίας των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών»[348], σε τρεις βασικές κατηγορίες, ανάλογα με τη φύση και την έκταση των αρμοδιοτήτων τους. Η πρώτη κατηγορία αφορά στις ρυθμιστικές αρχές με κύρια αποστολή την παροχή βοήθειας υπό μορφή γνωμοδοτήσεων και συστάσεων, που αποτελούν την τεχνική και επιστημονική βάση των αποφάσεων της Επιτροπής. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την αξιολόγηση των Φαρμακευτικών Προϊόντων και η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων. Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται οι ρυθμιστικές αρχές με κύρια αποστολή την παροχή βοήθειας υπό μορφή εκθέσεων επιθεώρησης που δίνουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επιτελέσει το ρόλο της ως θεματοφύλακας για την τήρηση του κοινοτικού δικαίου. Στην κατηγορία αυτή ανήκει ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα. Η τελευταία κατηγορία αφορά στις ρυθμιστικές αρχές στις οποίες έχει ανατεθεί η εξουσία να εκδίδουν επιμέρους αποφάσεις με δεσμευτικά νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Αντίστοιχες ανεξάρτητες αρχές είναι το Γραφείο Εναρμόνισης της Εσωτερικής Αγοράς, το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών καθώς και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Ασφάλεια των Αερομεταφορών.

7.2.1 Αίτια δημιουργίας

Αναφορικά με τις ανεξάρτητες αρχές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι λόγοι δημιουργίας τους πληθαίνουν. Σε γενικές γραμμές, οι ταχύτατες εξελίξεις σε όλους τους τομείς της ζωής με την πολυπλοκότητα των προβλημάτων στην οικονομία, το εμπόριο, τις νέες τεχνολογίες αποτελούν μερικούς από τους λόγους γέννησής τους. Ο εν λόγω θεσμός, δηλαδή οι ανεξάρτητες αρχές και οι οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης, προέκυψε, κατά κοινή ομολογία, ως απάντηση στις αυξημένες επιστημονικές και τεχνικές ανάγκες που επέφεραν οι ταχύτατες αυτές εξελίξεις, σε συνδυασμό με το έλλειμμα γνώσης και εμπειρογνωμοσύνης που παρατηρείται στα πλαίσια της Κοινότητας. Το γεγονός ότι οι περισσότερες ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές δημιουργήθηκαν ως απάντηση στα κατά περίπτωση, προβλήματα που προέκυπταν κάθε φορά (π.χ. διατροφικές κρίσεις, ναυάγιο Erika) δικαιολογεί και το μεγάλο βαθμό ετερογένειας τους[349].

Σύμφωνα με τον Majone και άλλους θεωρητικούς, η δημιουργία και η ταχύτατη ανάπτυξη των ανεξάρτητων ευρωπαϊκών αρχών, στα πλαίσια της ανάπτυξης του ρυθμιστικού κράτους,

[348] COM 2002 (718).
[349] Ibid Geradin D., Mitrias V. & Petit N. 2002, 195.

δικαιολογείται ως απάντηση στην κρίση αξιοπιστίας που γνωρίζει η Ε.Κ./Ε.Ε.. Συγκεκριμένα, ο Majone εντοπίζει τις δύο απειλές για την αξιοπιστία που συνίστανται:

- στην αναντιστοιχία (mismatch) μεταξύ των πολύ σύνθετων και διαφοροποιημένων ρυθμιστικών καθηκόντων της Κοινότητας και των διαθέσιμων διοικητικών θεσμών και εργαλείων, καθώς και
- στο πρόβλημα αξιοπιστίας των επιτροπών (commitment) λόγω του αυξημένου βαθμού πολιτικοποίησης της Επιτροπής και ανάμειξης του Κοινοβουλίου στο έργο της (parliamentarization)[350].

Με την ανάθεση αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες ευρωπαϊκές αρχές που συνεργάζονται με διεθνικά δίκτυα εθνικών ρυθμιστών (regulators) και διεθνών οργανισμών υποστηρίζεται ότι ικανοποιούνται σε μεγάλο βαθμό οι απαιτήσεις της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας, της συνοχής, της διαφάνειας και συνεπώς ενισχύεται η αξιοπιστία της Κοινότητας, τόσο μάλλον όταν οι κοινοτικές ρυθμίσεις απορρέουν από την αξιοποίηση εξειδικευμένων γνώσεων. Για το σκοπό αυτό, άλλωστε, οι ρυθμιστικές αρχές λειτουργούν υπό τις αρχές της ανεξαρτησίας, της αρτιότητας, της διαφάνειας και της πρόσβασης στα έγγραφα. Όπως, χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2002[351], η αποτελεσματικότητά της Ε.Κ./Ε.Ε., αλλά και η νομιμότητα και αξιοπιστία της βασίζονται στην καλή λειτουργία της κοινοτικής εκτελεστικής εξουσίας, της οποίας μέρος αποτελούν οι ρυθμιστικές αρχές.

Η δημιουργία αυξανόμενου αριθμού ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών, από τέσσερις το 1993 σε δεκαπέντε το 2003[352], είναι λοιπόν, χαρακτηριστική εξέλιξη της διοικητικής δομής της Ε.Κ./Ε.Ε. Όσο για την αύξησή τους, ή καλύτερα την έκρηξή τους, αυτή είναι άμεσα συνδεδεμένη με τον επανακαθορισμό του ρόλου της Επιτροπής και συγκεκριμένα με την επιλογή να διατηρεί η τελευταία τις πολιτικές και στρατηγικές υποχρεώσεις και να επιβαρύνονται οι ανεξάρτητες αρχές με τεχνικής, κυρίως, φύσεως καθήκοντα[353], με απώτερο στόχο την «αποσυμφόρηση» των εργασιών της. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιχειρεί να «χρεώνει» ορισμένες αποφάσεις στους «επιστημονικά αρμόδιους», μειώνοντας, με τον τρόπο αυτό, την πολιτική της ευθύνη σε κρίσιμους τομείς και ενισχύοντας το ρόλο και την αξιοπιστία της ως πολιτικού – εκτελεστικού οργάνου.

Στα πλαίσια του «επανακαθορισμού» του ρόλου της Επιτροπής αξίζει να παρατηρηθεί η σταδιακή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των ως άνω αρχών. Ειδικότερα, την περασμένη δεκαετία, σύμφωνα με τη λογική της υποκατάστατης νομιμοποίησης, οι αρμοδιότητες επιστημονικής αξιολόγησης των κινδύνων ανατίθεντο σε επιτροπές και τις ευρωπαϊκές αρχές, ενώ η Επιτροπή

[350] Majone, G. (2002a) "The European Commission: The limits of centralization and the perils of parliamentarization". *Governance: an international Journal of Policy, Administration and Institutions*, Τόμ. 15, No. 3, σσ. 375 – 392.
[351] COM (2002) 718 τελικό, όπ. π., σελ. 2.
[352] Ibid Geradin D. & Petit N. 2004, 4.
[353] Ibid Geradin D., Mitrias V. & Petit N. 2002, 190 – 218.

διατηρούσε την αρμοδιότητα διαχείρισης κρίσεων και την πολιτική ευθύνη. Επρόκειτο, λοιπόν για αρχές με κύρια αποστολή την πληροφόρηση και την επιστημονική αξιολόγηση. Αντιθέτως, σήμερα, πολλές νέες ανεξάρτητες αρχές έχουν αρμοδιότητα έκδοσης αποφάσεων, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Αρχή για την ασφάλεια των αερομεταφορών και το Γραφείο Δικαιωμάτων επί των Φυτικών Ποικιλιών[354].

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί και η άποψη ότι η Επιτροπή επεδίωξε τη δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών σε τομείς όπου διεκδικεί αρμοδιότητα, ενώ καθυστέρησε την ίδρυσή τους στα πεδία όπου έχει μείζονα αρμοδιότητα. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, στόχος της δράσης των ανεξάρτητων αρχών και των οργανισμών παροχής επιστημονικής στήριξης είναι να βοηθούν την Επιτροπή στην προσπάθειά της να αποκεντρώσει σημαντικό αριθμό επιστημονικών, τεχνικών και άλλων λειτουργιών δημιουργώντας εξειδικευμένα σώματα.

7.2.2 Νομική Φύση

Η οργάνωση και η λειτουργία τους ομοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), καθώς χαίρουν πλήρους ανεξαρτησίας από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά όργανα και τις εθνικές κυβερνήσεις και ανήκουν στους οργανισμούς που δεν λογοδοτούν άμεσα στους ψηφοφόρους και στους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους[355]. Ωστόσο, οι Ευρωπαϊκές Αρχές διακρίνονται στην πραγματικότητα από έλλειμμα ανεξαρτησίας, από τη στιγμή που ένας πολύ περιορισμένος αριθμός των εν λόγω αρχών διαθέτει πραγματικά κανονιστική αρμοδιότητα (real decision – making power) και η σύνθεσή τους καθορίζεται κατά κάποιο τρόπο από την Επιτροπή.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί ότι οι περισσότερες από τις νέες ευρωπαϊκές αρχές είναι de facto ανεξάρτητες αρχές. Ωστόσο, προκειμένου να διακρίνονται για την αξιοπιστία τους, η ανεξαρτησία τους θα έπρεπε να ερείδεται και σε μια νομική βάση. Χωρίς μια τέτοια νομική βάση η ικανότητα της ανεξάρτητης αρχής να αντισταθεί σε πολιτικές επιρροές κατά τη διαμόρφωση των αποφάσεών της είναι υπό αμφισβήτηση. Υπενθυμίζεται ότι η αξιοπιστία είναι ιδιαίτερα σημαντική για τις ρυθμιστικές αρχές, των οποίων βασικό έργο είναι η αντικειμενική πληροφόρηση και η λήψη αποφάσεων που βασίζονται στις διαθέσιμες αποδείξεις, παρά στην πολιτική εμπειρία.

Εν προκειμένω, υποστηρίχθηκε ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες ευρωπαϊκές αρχές αντίκειται στο παλιό άρθρο 4 της ΣΕΚ (σημερινό άρθρο 7) στο οποίο κατονομάζονται τα

[354] Ibid Stephanou C. 2006, 619 – 620.
[355] Majone, G. (2001) "A European regulatory state?". Στο Richardson, J. (επιμ.) *European Europe. Policy and Power Policy – Making* (London: Routledge), σ. 290.

όργανα της Κοινότητας και καθορίζεται ότι «κάθε όργανο ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχονται από τη Συνθήκη». Η ερμηνεία του άρθρου αυτού οδηγεί σε γενική απαγόρευση της εγκαθίδρυσης πρόσθετων οργάνων στην Κοινότητα.

Στα πλαίσια αυτά, καθοριστικής σημασίας είναι η απόφαση του ΔΕΚ, γνωστή ως απόφαση Μερόνι, που εισάγει εξαιρέσεις από την αρχή της μη ανάθεσης[356]. Συγκεκριμένα, επετράπη στην Επιτροπή να μεταβιβάσει ορισμένες εκτελεστικές της αρμοδιότητες σε οργανισμούς που δεν κατονομάζονται στη Συνθήκη, αλλά κάθε μεταβίβαση θα πρέπει να υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς.

7.2.3 Πλαίσιο λειτουργίας

Η Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2002 για το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς καθόρισε τα κριτήρια δημιουργίας τους και έθεσε την ίδια την Ε.Κ./Ε.Ε. αρμόδια για την επίβλεψή τους. Ειδικότερα, στην εν λόγω ανακοίνωση ρυθμίζεται το ζήτημα της νομικής βάσης της ίδρυσης μιας ανεξάρτητης αρχής, η οποία πρέπει να είναι η διάταξη της ΣΕΚ, που αποτελεί τη νομική βάση της πολιτικής στην υλοποίηση της οποίας καλείται να συμμετάσχει ο εν λόγω οργανισμός – αρχή, και προσδίδεται ρητά νομική προσωπικότητα σε κάθε ανεξάρτητη αρχή και σχετική οργανωτική και οικονομική αυτονομία[357].

Επίσης, η Επιτροπή προβαίνει σε μια πρώτη ουσιώδη διάκριση των ρυθμιστικών οργανισμών – αρχών, αφενός, στους οργανισμούς με εξουσία λήψης αποφάσεων, που διαθέτουν μεταξύ άλλων τη δυνατότητα να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις έναντι τρίτων, και αφετέρου, στους οργανισμούς παροχής βοήθειας που ασκούν διάφορα εκτελεστικά καθήκοντα, με σκοπό να επιτρέψουν στην Επιτροπή να εκπληρώσει την αποστολή της, χωρίς όμως να διαθέτουν ουσιαστική εξουσία λήψης αποφάσεων. Στην ίδια Ανακοίνωση, η Επιτροπή ορίζει ότι η δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών κρίνεται κατάλληλη για τους τομείς με υψηλή τεχνική εξειδίκευση.

Περαιτέρω, η δημιουργία οργανισμών της πρώτης κατηγορίας περιορίζεται στους τομείς όπου προτεραιότητα έχει το δημόσιο συμφέρον και οι οργανισμοί αυτοί δεν πρέπει να επέχουν θέση διαιτητή μεταξύ των συγκρούσεων δημοσίων συμφερόντων, να ασκούν εξουσία πολιτικής εκτίμησης ή να προβαίνουν σε πολύπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις. Με δυο λόγια, δεν έχουν δικαίωμα λήψης αποφάσεων σε τομείς, όπου εμπλέκονται και συγκρούονται, δημόσια συμφέροντα και πολιτικοί παράγοντες. Οι οργανισμοί αυτοί, επίσης, δεν μπορούν να διαθέτουν αρμοδιότητες για τις οποίες η Συνθήκη ΕΚ έχει άμεσα εκχωρήσει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα λήψης

[356] Majone, G. (2002b) "Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Policy". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 3, σσ. 319 – 339.
[357] COM (2002) 718 τελικό, όπ. π., σελ. 3.

αποφάσεων. Επομένως, ενώ μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις σε συγκεκριμένους τομείς, για θέματα, κυρίως, τεχνικού χαρακτήρα, δεν μπορούν να λάβουν γενικά ρυθμιστικά μέτρα. Ειδικότερα, για αντικείμενα που υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ε.Κ./Ε.Ε., όπως, π.χ. ο ανταγωνισμός, ο ρόλος τους περιορίζεται μόνο στην επίβλεψη και τον έλεγχο της πολιτικής που χαράζει η Επιτροπή.

Επιπλέον, κατοχυρώνονται προνομιακές σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των οργανισμών αυτών που συνίστανται στην άμεση συμμετοχή στη διαδικασία διορισμού του διευθυντή από την τελευταία και στην έγκριση ορισμένων πράξεων μείζονος σημασίας, τη συμμετοχή της στο διοικητικό συμβούλιο και τη συχνή πραγματοποίηση ελέγχων.

Τέλος, ορίζεται ότι διοικητικός έλεγχος θα ασκείται από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα ασκούν πολιτικό έλεγχο (με ακροάσεις του διευθυντή, εκθέσεις δραστηριοτήτων) και το Ελεγκτικό Συνέδριο με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα ασκούν οικονομικό έλεγχο. Μεγάλη σημασία έχει και ο δικαιοδοτικός έλεγχος των πράξεων με δεσμευτικό χαρακτήρα, που προβλέπεται μέσω της δυνατότητας προσφυγής ακύρωσης από τα κράτη – μέλη, τα κοινοτικά όργανα και τους ενδιαφερόμενους τρίτους.

7.2.4 Λογοδοσία και Έλεγχος

Κατόπιν όσων προηγήθηκαν, το ζήτημα κατά τον Majone[358] δεν είναι πλέον, ο ρόλος που παίζουν οι αρχές αυτές στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, έχοντας εξοπλισθεί με ανεξαρτησία σε διαφορετικούς βαθμούς, όσο η λογοδοσία τους στους principals. Για το σκοπό αυτό, καθιερώθηκαν δύο μορφές ελέγχου της δράσης των ανεξάρτητων αρχών: η επίβλεψη (παρακολούθηση, ακρόαση, δημοσιονομικοί έλεγχοι, κυρώσεις) και η τήρηση συγκεκριμένων κανόνων προκειμένου για τη διαμόρφωση των αποφάσεων.

Ως προς την πρώτη μορφή ελέγχου, παρουσιάζεται συχνά το αντεπιχείρημα και μειονέκτημα ότι συχνά οι ανεξάρτητες αρχές υπερτερούν σε ζητήματα ενημέρωσης και είναι ανέφικτος ο έλεγχος των αποφάσεών τους. Επιπλέον, μια πιθανή «τιμωρία» μιας ανεξάρτητης αρχής μπορεί να γεννήσει αμφιβολίες στους πολίτες για την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία ακόμη και των ίδιων των principals. Όσο για τη δεύτερη μορφή ελέγχου, παρατηρείται ότι ο πιο απλός και πιο αποτελεσματικός τρόπος ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας είναι η απαίτηση να δικαιολογούν οι ανεξάρτητες αρχές τις αποφάσεις τους.

[358] Ibid Majone G. 2000, 293.

7.2.5 Δικτύωση των Ευρωπαϊκών Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών: Συνεργασία με τις αντίστοιχες εθνικές επιτροπές και αρχές

Στο σημείο αυτό, αξίζει να αναφερθεί και η ανάπτυξη ενός μοντέλου διεθνικών ρυθμιστικών δικτύων (transnational regulatory networks), όπως υπαγορεύει άλλωστε η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Καθιερώνεται επίσημα, πλέον, η συνεργασία των ευρωπαϊκών ανεξάρτητων αρχών με τις αντίστοιχες εθνικές επιτροπές και αρχές, συνδυάζοντας, έτσι τη διακυβέρνηση δια της εμπειρογνωμοσύνης, την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τη διακυβέρνηση σε δίκτυα.

Έτσι, οι ανεξάρτητες αρχές της «νέας γενιάς» συνιστούν τα κέντρα δικτύων αποτελουμένων από εθνικές ανεξάρτητες αρχές[359] (π.χ. EMEA, ECA). Ωστόσο, το δικτυακό αυτό μοντέλο, σύμφωνα με ορισμένους θεωρητικούς, δεν υπάρχει λόγος να εφαρμόζεται σε όλα τα πεδία οικονομικών και κοινωνικών ρυθμίσεων της Κοινότητας και ιδιαιτέρως σε όλες τις διοικητικές αρμοδιότητες, όπου η αμοιβαία εμπιστοσύνη και φήμη συνιστούν το κλειδί για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

7.3 Οι εθνικές ανεξάρτητες αρχές

Το φαινόμενο της αύξησης των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών παρατηρείται αντίστοιχα και στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, που δημιουργήθηκαν από τα κράτη – μέλη στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου. Πλέον, οι κεντρικές κυβερνήσεις έχουν τυπικά την ευθύνη της υλοποίησης και είναι υπόλογες για παραβιάσεις – παραλήψεις των φορέων υλοποίησης, όπως είναι οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές.

Οι περισσότερες εθνικές ρυθμιστικές αρχές δημιουργήθηκαν ως μέρος των ευρωπαϊκών, καθώς η Επιτροπή θέλησε να μεταδώσει καινοτομίες στην παραγωγή και υλοποίηση των πολιτικών και να γεφυρώσει τις διαφορές των κρατών – μελών σε συγκεκριμένους τομείς, ώστε αυτά να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους προς την Ε.Κ./Ε.Ε., αλλά και γενικότερα στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης.

Πιο συγκεκριμένα, η αύξηση των αρχών αυτών σε εθνικό επίπεδο οφείλεται, κυρίως, στις οδηγίες της Ε.Κ./Ε.Ε. που επέβαλαν στα κράτη – μέλη τη λήψη μέτρων που στόχευαν στη φιλελευθεροποίηση κάποιων τομέων, όπως π.χ. τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, ενέργεια, μεταφορές[360].

[359] Ibid Majone G. 2000, 295.
[360] Ibid Geradin D. & Petit N. 2004, 4.

Πέραν των υποχρεώσεων τους για συμμόρφωση προς στις κοινοτικές οδηγίες, σε ορισμένες περιπτώσεις τα κράτη – μέλη δημιούργησαν ρυθμιστικές αρχές και με δική τους πρωτοβουλία, ως ανταπόκριση σε οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα π.χ. για θέματα ασφάλειας τροφίμων[361]. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δεν είναι κατά πολύ διαφορετικές από τις ευρωπαϊκές: μοιάζουν από άποψη αρμοδιοτήτων, αφού αποστολή τους είναι η εφαρμογή ή η επίβλεψη της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου[362].

Στην πλειοψηφία τους πρόκειται περί συλλογικών οργάνων, τα οποία διορίζονται συνήθως από τον Υπουργό και πιο σπάνια από το Κοινοβούλιο και από τα μεγάλα Σώματα της Διοικήσεως. Η θητεία τους είναι σχετικά μακρά και κυμαίνεται από 4 έως 9 χρόνια. Η επιλογή των μελών γίνεται συνήθως από μια συγκεκριμένη κατηγορία προσωπικοτήτων (μελών ανωτάτων δικαστηρίων, ακαδημαϊκών, κοινοβουλευτικών). Τα μέλη τους οπλίζονται με οργανική και λειτουργική ανεξαρτησία[363]. Οι αρμοδιότητές τους δεν είναι μόνο συμβουλευτικού χαρακτήρα, αλλά έχουν την έννομη ικανότητα προς έκδοση κανονιστικών πράξεων.

Σε όλα, λοιπόν, τα κράτη – μέλη, με εξαίρεση το Λουξεμβούργο, έχουν δημιουργηθεί ανεξάρτητες ρυθμιστικές (ή διοικητικές, όπως καλούνται σε πολλά κράτη – μέλη) αρχές, οι οποίες παρά το κοινό τους έργο, παρουσιάζουν και αρκετές διαφορές[364]. Οι διαφορές αυτές αφορούν αρχικά την αποστολή τους. Στον τομέα για παράδειγμα της ενέργειας ορισμένες χώρες έχουν ιδρύσει ειδικές ανεξάρτητες αρχές, ενώ άλλες αναθέτουν τις αρμοδιότητες του εν λόγω τομέα στις ευρύτερες αρχές ανταγωνισμού[365].

Ακολούθως, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές διαφέρουν ως προς τις εξουσίες τους, καθώς μπορεί να διαθέτουν εξουσίες διοίκησης, επίβλεψης ή λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, διαφορές μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών παρατηρούνται σχετικά με τη δομή τους, κυρίως μεταξύ ομοσπονδιακών κρατών – μελών, όπως η Γερμανία και το Βέλγιο, και ενιαίων, όπως η Γαλλία.

7.3.1 Συνεργασία μεταξύ των Ανεξάρτητων Εθνικών Αρχών

Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δεν είναι αποξενωμένες η μία από την άλλη. Αντίθετα, συνεργάζονται στενά τόσο στους κόλπους των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών, όσο και στα πλαίσια δικτύων που έχουν δημιουργήσει μεταξύ τους, όπως η Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα Ρυθμιστικών Αρχών (European Platform of Regulatory Authorities). Η συνεργασία αυτή βοηθά

[361] Ibid Geradin D., Mitrias V. & Petit N. 2002, 185.
[362] Βλ.: http://www.epra.org/content/english/index2.html (29/05/2009).
[363] Ibid Αντωνόπουλος Μ. 1995, 29 – 33.
[364] Βλ. http://www.epra.org/content/english/authorities/f_about.html (29/05/2009).
[365] Ibid Geradin D., Mitrias V. & Petit N. 2002, 195 – 196.

στην επίτευξη των στόχων που οδήγησαν στη δημιουργία τους. Αναφέρεται, σχετικά, ότι με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, πράγματι, επετεύχθη η δημιουργία ανταγωνιστικών και φιλελεύθερων αγορών, ενώ οι ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές βοήθησαν την Επιτροπή να αποκεντρώσει σημαντικό αριθμό επιστημονικών, τεχνικών και επιθεωρητικών λειτουργιών σε εξειδικευμένα σώματα[366].

Στα πλαίσια αυτά, παρατίθεται ενδεικτικά το παράδειγμα της λειτουργίας και συνεργασίας των Εθνικών Αρχών Ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, με τον Κανονισμό 1/2003[367] του Συμβουλίου (ο οποίος εντάσσεται στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού[368] των κανόνων εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού) καθιερώθηκε ένα σύστημα παράλληλων αρμοδιοτήτων, βάσει του οποίου οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού των κρατών – μελών και η Επιτροπή οφείλουν να εφαρμόζουν τις διατάξεις του τελευταίου. Ειδικότερα, στο άρθρο 35 του Κανονισμού, προβλέπεται ότι για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού θα είναι υπεύθυνες οι αρχές ανταγωνισμού (τις οποίες θα πρέπει να ορίζουν τα κράτη – μέλη και να τις εξουσιοδοτούν ανάλογα). Το σύνολο της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας ανταγωνισμού ανατίθεται, έτσι, στις Εθνικές Αρχές Ανταγωνισμού (ΕΑΑ).

Στα πλαίσια αυτά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών[369] συναποτελούν ένα δίκτυο δημόσιων αρχών (όπως καθιερώθηκε με τον Κανονισμό 1/2003), το οποίο καλείται «Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού» («ΕΔΑ»).

Αξίζει, στο σημείο αυτό, να σημειωθεί ότι ενώ παρατηρείται μετάθεση εξουσιών στις ανεξάρτητες εθνικές αρχές, η Επιτροπή παραμένει το μοναδικό όργανο που είναι υπεύθυνο για τη χάραξη, εν προκειμένω, της πολιτικής ανταγωνισμού. Παρατηρείται, συγκεκριμένα, ότι με το σχέδιο εκσυγχρονισμού, ενώ χορηγούνται αυξημένες αρμοδιότητες στα κράτη – μέλη και αξιώνεται η συμμετοχή τους στο δίκτυο (ανταγωνισμού), δημιουργείται μια συγκεντρωτική ιεραρχία, στην οποία η Επιτροπή, ως πρώτη μεταξύ ίσων (primus inter pares), καθορίζει μόνη της τους κοινοτικούς στόχους που πρέπει να εφαρμόσουν οι ΕΑΑ και εποπτεύει τον τρόπο που τα εθνικά δικαστήρια και οι ΕΑΑ εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο ανταγωνισμού, ακόμη και με την

[366] Ibid Geradin D. & Petit N. 2004, 61.

[367] Επίσημη Εφημερίδα 2003, L 1/1.

[368] Συγκεκριμένα, το αντικείμενο του όλου εκσυγχρονισμού που επιχειρείται, συνίσταται στη χορήγηση εξουσιών λήψης αποφάσεων στα κράτη – μέλη. Ωστόσο, ενώ παρατηρείται μετάθεση εξουσιών στα κράτη – μέλη, η Επιτροπή παραμένει το μοναδικό όργανο στην Κοινότητα που είναι υπεύθυνο για τη χάραξη της πολιτικής ανταγωνισμού.

[369] Αξίζει να αναφερθεί ότι η δομή των εθνικών αρχών του ανταγωνισμού ποικίλλει από το ένα κράτος στο άλλο. Σε μερικά κράτη – μέλη υπάρχει ένας ενιαίος φορέας ο οποίος διερευνά τις υποθέσεις και λαμβάνει πάσης φύσεως αποφάσεις. Σε άλλα κράτη – μέλη, οι σχετικές αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ δύο φορέων, εκ των οποίων ο ένας φέρει την ευθύνη για τη διερεύνηση των υποθέσεων, ενώ ο άλλος, που συχνά είναι πολυπρόσωπος, είναι επιφορτισμένος με την έκδοση απόφασης για την εκάστοτε υπόθεση. Τέλος, σε ορισμένα κράτη – μέλη, οι αποφάσεις με τις οποίες επιβάλλεται απαγόρευση ή και πρόστιμο είναι δυνατόν να εκδοθούν μόνο από το δικαστήριο. Στην περίπτωση αυτή, κάποια άλλη αρχή ανταγωνισμού ενεργεί ως εισαγγελέας, ο οποίος παρουσιάζει την υπόθεση ενώπιον του δικαστηρίου.

αφαίρεση της δικαιοδοσίας (στο επίπεδο των ΕΑΑ). Παρόλο, λοιπόν, που η ίδια η Επιτροπή είναι αφοσιωμένη στην αποκεντρωμένη εφαρμογή (με την εκχώρηση εξουσιών στα κράτη – μέλη), γίνεται αντιληπτό ότι επιδιώκει να διατηρήσει τον κυρίαρχο ρόλο στην πολιτική ανταγωνισμού και ιδίως στην ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού[370].

7.3.2 Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές

Η Ελλάδα δημιούργησε, με μια μικρή χρονική καθυστέρηση σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές[371]. Η πρώτη ανεξάρτητη ελληνική διοικητική αρχή ιδρύθηκε το 1989 και είναι το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο. Ακολούθησαν το 1992 η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών, το 1993 η Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας (ΕΕΗΜΕ), από το 1994 το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το 1995 η Επιτροπή Ανταγωνισμού. Εκτός από τις παραπάνω, σήμερα οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές που λειτουργούν[372] στην Ελλάδα είναι επίσης: από το 1995 η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, από το 1997 η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, από το 1998 ο Συνήγορος του Πολίτη, από το 1999 η Ρυθμιστική Αρχή ενέργειας (Ρ.Α.Ε), από το 2001 η Ρυθμιστική Αρχή Θαλασσίων Ενδομεταφορών και από το 2003 η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ).

Με το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 καθιερώνονται, πλέον, ρητά η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και ο Συνήγορος του Πολίτη. Η αναθεώρηση αυτή διαφαίνεται ότι είχε πλήρη αίσθηση του τρόπου με τον οποίο δημιουργήθηκαν οι ανεξάρτητες αρχές και στην αμερικανική και στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Το παράδοξο είναι ότι η Ελλάδα, παρά την πολύ μικρότερη εμπειρία ανεξάρτητων αρχών, είναι μια από τις λίγες χώρες στις οποίες είναι πλέον συνταγματικά κατοχυρωμένο το φαινόμενο των ανεξάρτητων αρχών.

Εν προκειμένω, αξίζει να σημειωθεί ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης είχε πλήρη συνείδηση του γεγονότος ότι δύο είναι οι λόγοι για τους οποίους γεννήθηκε και άνθισε το φαινόμενο των ανεξάρτητων αρχών διεθνώς και κατ' επέκταση και στη χώρα μας: πρώτον η ανάγκη για προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, που συνιστά και την πιο αθώα εκδοχή για τη δημιουργία ανεξαρτήτων

[370] Μικρουλέα, Α. (2006) *Επικουρικότητα της κοινοτικής δράσης : Το παράδειγμα του ανταγωνισμού*, 16ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου με θέμα «Κοινοτικό Δίκαιο και Εμπορικό Δίκαιο», Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικολόγων. (Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη).

[371] Σημειωτέον ότι ο έλληνας νομοθέτης προχώρησε στην ίδρυση ελληνικών ΑΔΑ έχοντας σαν βάση το γαλλικό υπόδειγμα (Αντωνόπουλος Μ. 1995, 19).

[372] Βλ. http://www.greeklaws.com/pubs/uploads/971.pdf (29/05/2009).

αρχών και δεύτερον η ανάγκη των χωρών να ουδετεροποιήσουν πολιτικά πολύ σοβαρούς τομείς της κρατικής εξουσίας[373].

Υπό την έννοια αυτή, η δημιουργία των ανεξάρτητων αρχών είναι αποτέλεσμα αφενός της ανάπτυξης του κράτους δικαίου και αφετέρου της κρίσης του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Οι ανεξάρτητες αρχές συνδέονται, λοιπόν, με την κάμψη των δημοκρατικών αντανακλαστικών, που αναζητούν υποκατάσταση ή βοήθεια στους αντίστοιχους θεσμούς.

Τέλος, υπάρχουν και ορισμένοι τεχνικοί λόγοι, οι οποίοι οδήγησαν στην άνθιση των ανεξάρτητων αρχών. Αυτοί συνίστανται στα πολύ σημαντικά προσόντα των τελευταίων σε σχέση με όλες τις άλλες διοικητικές αρχές: έχουν μια πολύ πιο αμερόληπτη συγκρότηση, υψηλότατου επιπέδου από πλευράς προσόντων, λειτουργούν εκδίδοντας πράξεις με πληρέστατη αιτιολογία.

7.4 Οι οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης

Μία από τις εκφάνσεις του πολυθεματικού συστήματος της κοινοτικής expertise, όπως αναφέρθηκε, συνιστούν οι οργανισμοί παροχής επιστημονικής στήριξης. Στην Ε.Κ./Ε.Ε. έχουν δημιουργηθεί διάφοροι εξειδικευμένοι και αποκεντρωμένοι οργανισμοί που σκοπό έχουν να παρέχουν στήριξη στα κράτη – μέλη της Ε.Κ./Ε.Ε. και στους πολίτες τους. Οι οργανισμοί αυτοί αποτελούν απάντηση στο στόχο της γεωγραφικής αποκέντρωσης αλλά κυρίως στην αναγκαιότητα νέων καθηκόντων νομικής, τεχνικής ή επιστημονικής φύσεως.

Κοινό χαρακτηριστικό του συνόλου των οργανισμών αυτής της κατηγορίας είναι ότι οι εμπειρογνώμονες, οι οποίοι δεν είναι αξιωματούχοι των εθνικών διοικήσεων, ειδικοί λόγω επαγγελματικής εμπειρίας, αλλά προέρχονται και από άλλους χώρους (π.χ. πανεπιστημιακά ιδρύματα), καλούνται στη βάση των ατομικών τους απόψεων αναφορικά με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις (και όχι ως εντολοδόχοι των επίσημων κυβερνήσεων των χωρών προέλευσής τους, όπως συμβαίνει με τους εμπειρογνώμονες – τεχνοκράτες στο πλαίσιο του Συμβουλίου).

Από τους οργανισμούς παροχής επιστημονικής στήριξης διακρίνονται για το έργο και τον τρόπο οργάνωσής τους ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Αξιολόγησης Φαρμάκων και η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων. Λόγω, λοιπόν του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν, σκόπιμη κρίνεται, στο σημείο αυτό, μια συνοπτική παρουσίαση της δομής και των λειτουργιών που επιτελούν.

---

[373] Βενιζέλος, Ε. (2002) «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001». Στο Κοζύρης, Φ. Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού* (Πρακτικά Ημερίδας 29/10/2002, Κείμενα Έρευνας 11, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου).

7.4.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Αξιολόγησης Φαρμάκων (EMEA)

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Αξιολόγησης Φαρμάκων (EMEA) ιδρύθηκε το 1993 με κύρια αποστολή την προστασία της υγείας των ανθρώπων και των ζώων. Εργάζεται ως δίκτυο, συντονίζοντας τους επιστημονικούς πόρους των κρατών – μελών της Ε.Κ./Ε.Ε. και των κρατών ΕΟΧ – ΕΖΕΣ, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται το ανώτατο επίπεδο αξιολόγησης και επίβλεψης των φαρμάκων στην Ευρώπη. Ο οργανισμός συνεργάζεται στενά με διεθνείς εταίρους, ενισχύοντας τη συμβολή της Ε.Κ./Ε.Ε. στην παγκόσμια εναρμόνιση.

Συγκεκριμένα, το έργο του EMEA και των επιτροπών του επικουρείται από ένα δίκτυο περίπου 3.000 ευρωπαίων εμπειρογνωμόνων. Η δομή του δεν θυμίζει τη δομή μιας παραδοσιακής ρυθμιστικής αρχής, αλλά συνιστά ένα ευρύ δίκτυο όπου εθνικές ρυθμιστικές αρχές, ανεξάρτητοι τεχνοκράτες και εμπειρογνώμονες, τα κράτη – μέλη, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζουν το ρόλο τους. Η σύνθετη αυτή δομή επελέγη για τη δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος, προκειμένου για την ανάπτυξη των πιο σημαντικών παραγόντων για αξιόπιστη ρύθμιση, της ανεξαρτησίας, της εμπειρογνωμοσύνης και της νομιμοποίησης.

Τον κεντρικό ρόλο, πάντως, διαδραματίζουν τρεις επιτροπές, που εκπονούν τις επιστημονικές γνωμοδοτήσεις του οργανισμού:

- η επιτροπή φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων (CPMP), για τα φάρμακα τα οποία προορίζονται για χρήση από τους ανθρώπους,
- η επιτροπή κτηνιατρικών φαρμακευτικών προϊόντων (CVMP) για τα κτηνιατρικά φάρμακα,
- η επιτροπή των ορφανών φαρμάκων (COMP), για τα επονομαζόμενα «ορφανά» φάρμακα για σπάνια νοσήματα.

Οι εν λόγω επιτροπές είναι επιφορτισμένες με τη διαμόρφωση επιστημονικών απόψεων για τον Οργανισμό, καθώς, επίσης, με τη διευθέτηση των διαφορών και διαφωνιών μεταξύ των φαρμακευτικών εταιρειών και των αντίστοιχων εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

7.4.2 Η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA)

Μετά την εμπειρία της διατροφικής κρίσης των «τρελών αγελάδων» και των υπολοίπων διατροφικών κρίσεων προέκυψε η ανάγκη για τη δημιουργία της EFSA. Το 2000, με τη Λευκή

Βίβλο για την Ασφάλεια των Τροφίμων[374], προτάθηκε επίσημα η δημιουργία της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής.

Το έργο της συνίσταται στην παρακολούθηση των εξελίξεων που άπτονται ζητημάτων σχετικών με την ασφάλεια των τροφίμων, την προώθηση επιστημονικών απόψεων, τη συλλογή και ανάλυση πληροφοριών και την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων μερών για τις έρευνές της. Η Επιστημονική Επιτροπή και τα επιστημονικά «panels» της εν λόγω αρχής αποτελούνται από εξειδικευμένους επιστήμονες στην διαχείριση κινδύνων.

Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA) επικουρείται από 9 επιστημονικά panels που διαχειρίζονται κινδύνους στα εξής πεδία:

- Συντηρητικά (Food additives, flavorings, processing aids and materials in contact with food),
- Ζωική υγεία (Animal health and welfare),
- Βιολογικοί κίνδυνοι (BIOHAZ),
- «Μολύνσεις» στην τροφική αλυσίδα (Contaminants in the food chain (CONTAM)),
- Προσθετικά και υποκατάστατα προϊόντα χρησιμοποιούμενα στις ζωοτροφές (Additives and products or substances used in animal feed (FEEDAP)),
- Γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί (GMO),
- Διαιτητικά προϊόντα, διατροφή και αλλεργίες (NDA),
- Προϊόντα προστατευτικά για τα φυτά (Plant protection products and their residues (PPR)), και
- Φυτική υγεία (Plant health (PLH)).

7.5 Συμπεράσματα: τριγμοί στο κάθετο μονοπώλιο του κράτους

Κατόπιν όσων παρουσιάστηκαν, σκόπιμο κρίνεται, στο σημείο αυτό, να παρατεθούν ορισμένες σκέψεις και προβληματισμοί που απορρέουν από τη μελέτη του καθεστώτος και της λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Καθώς ο ρόλος τους στην κοινοτική πολιτική διαδικασία συνεχώς διευρύνεται και η σχέση τους με τους αντίστοιχους εθνικούς οργανισμούς εντατικοποιείται, η φιλολογία περί «agency model και delegation» στην Ε.Κ./Ε.Ε. τοποθετείται, στις μέρες μας, στο κέντρο του ενδιαφέροντος.

[374]COM (1999) 719, «Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ασφάλεια των τροφίμων», της 12.1.2000.

Κατά πρώτον ένα ζήτημα που γεννάται με την ύπαρξη και έντονη ανάπτυξη των εν λόγω Ανεξάρτητων Αρχών είναι εάν με τη μεταβίβαση σε αυτές αρμοδιοτήτων που ανήκουν κατά κύριο λόγο στη νομοθετική, όσο και στην εκτελεστική εξουσία, διαταράσσεται η θεσμική ισορροπία στην Ε.Κ./Ε.Ε.. Αντίστοιχοι φόβοι έχουν εκφρασθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο εισπράττει την αποδυνάμωση των εξουσιών του από τη λειτουργία των Αρχών αυτών.

Στα πλαίσια αυτά, προκειμένου για τον «κατευνασμό» των έντονων ανησυχιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αξίζει να σημειωθεί το πρόσφατο Σχέδιο Διοργανικής Συμφωνίας «για ένα πλαίσιο λειτουργίας των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Οργανισμών»[375], στο οποίο ορίζεται ότι *«η προσφυγή κατά τρόπο ασυντόνιστο στους εν λόγω οργανισμούς εμπεριέχει τον κίνδυνο, εάν δεν καθορισθεί ενιαίο πλαίσιο, να δημιουργηθεί μια ελάχιστα διαφανής και ελάχιστα κατανοητή εκ μέρους του πολίτη κατάσταση και σε κάθε περίπτωση επικίνδυνη για την ασφάλεια του δικαίου»*.

Ακόμη, αναπάντητα παραμένουν τα ερωτήματα για τα νομικά θέματα που προκύπτουν από τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, όπως αν και σε ποιο βαθμό επιτρέπεται η ανάθεση και συγκέντρωση σε αυτές αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων[376]. Στο σημείο αυτό, υπενθυμίζεται ότι ο όρος "regulatory agencies" έχει την έννοια ότι οι εν λόγω αρχές συμμετέχουν απλά στη διαμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας ή άλλως συμπράττουν στη λήψη αποφάσεων.

Ζήτημα γεννάται, επίσης, αναφορικά με την πολιτική ευθύνη[377] και ειδικότερα τι είδους πολιτική ευθύνη φέρουν οι εν λόγω Αρχές και κυρίως, αναφορικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση και εκπροσώπησή τους (έχει υποστηριχθεί, μάλιστα, η άποψη ότι η ανεξαρτησία τους εντείνει την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησής τους) καθώς και με τη διαφάνεια (καθώς μόνο τα κοινοτικά όργανα έχουν πρόσβαση στα έγγραφά τους). Αναφέρεται, ενδεικτικά, ότι καμία από τις αρχές αυτές δε λογοδοτεί στο κοινό, ενώ ένας μικρός μόνο αριθμός λογοδοτεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ζήτημα τίθεται και ως προς τον ρόλο της Επιτροπής έναντι των Ανεξάρτητων Αρχών, τον βαθμό ελέγχου που διατηρεί έναντι τους και την πολιτική σκοπιμότητα της ανάπτυξής τους. Συγκεκριμένα, παρατηρείται το φαινόμενο ότι η Επιτροπή, καθώς δε διαθέτει αρμοδιότητα θέσπισης «σκληρού δικαίου» στους περισσότερους κρίσιμους τομείς, δημιουργεί δίκτυα ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών, προκειμένου πρώτον, να «σπάσει» μέσω των τελευταίων το κάθετο μονοπώλιο του κράτους (στους αντίστοιχους τομείς) και δεύτερον, να έχει ίδια εικόνα στην άσκηση των εθνικών πολιτικών. Στην κορυφή, βέβαια, όλων των δικτύων παραμένει η ίδια, ενώ σε

[375] COM (2005)59 τελικό, της 25.2. 2005

[376] Αναφέρεται, εν προκειμένω, ότι ένας μεγάλος αριθμός θεωρητικών στις Η.Π.Α. εντάσσει τις Αρχές αυτές στη λεγόμενη «τέταρτη εξουσία».

[377] Ας σημειωθεί ότι με τον όρο πολιτική ευθύνη νοείται η δυνατότητα του εκλογικού σώματος να αξιολογεί μια κρατική και γενικότερα πολιτική συμπεριφορά.

όλες τις περιπτώσεις η ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή παραμένει ιεραρχικά ανώτερη έναντι των αντίστοιχων εθνικών.

Ακολούθως έχουν εκφρασθεί ανησυχίες μήπως οι αρχές αυτές αποτελούν τέχνασμα για να κατοχυρώνεται η Επιτροπή μέσα από τις αποφάσεις τους και με το πρόσχημα μάλιστα επιφανών προσωπικοτήτων και να «καλύπτει τα νώτα της» χωρίς στην πραγματικότητα να χάνει τον έλεγχο στα παρασκήνια «παγιδεύοντας» έτσι τους πολίτες.

Τέλος, αν λάβουμε υπ' όψιν ότι πολλές από τις Ανεξάρτητες Αρχές (ευρωπαϊκές και εθνικές) βρίσκονται στα μαγνητικά πεδία συγκρουσιακών συμφερόντων, τίθεται το ερώτημα αν και κατά πόσο μπορούν, τελικά, να δώσουν μια πιο αξιόπιστη απάντηση στα βασικά ερωτήματα που αφορούν την ανάγκη για διαφάνεια, νομιμότητα, αξιοπιστία, αποτελεσματικότητα.

Δεύτερο Μέρος: Πεδία Πολιτικής και Εφαρμογές των Νέων Μορφών Διακυβέρνησης

8. Οικονομική και νομισματική πολιτική: Ιεραρχική πολιτική και πολιτική κινήτρων

Το δεύτερο μέρος της διατριβής, αποτελείται από εννέα κεφάλαια όπου αναπτύσσονται διαδοχικά πεδία πολιτικής με εφαρμογές των νέων μορφών διακυβέρνησης. Στο παρόν κεφάλαιο αναλύεται η οικονομική και νομισματική πολιτική, στο επόμενο η φορολογική πολιτική, στο ενδέκατο κεφάλαιο αναπτύσσεται η περιβαλλοντική πολιτική, στο δωδέκατο η πολιτική δικαιοσύνης, στο δέκατο τρίτο η ΚΕΠΠΑ, στο δέκατο τέταρτο η πολιτική απασχόλησης, στο δέκατο πέμπτο η πολιτική έρευνας και καινοτομίας, στο δέκατο έκτο η εκπαιδευτική πολιτική και στο δέκατο έβδομο η πολιτική υγείας. Στα δύο τελευταία κεφάλαια αναπτύσσονται αναλυτικότερα ως περιπτωσιολογικές μελέτες: στην εκπαιδευτική πολιτική η αναγνώριση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των διπλωμάτων κολεγίων στην Ελλάδα και στην πολιτική υγείας η περίπτωση της κινητικότητας των ασθενών.

Ειδικότερα τώρα, στην οικονομική και νομισματική πολιτική, οι κυβερνήσεις των κρατών – μελών μεριμνούν ώστε οι οικονομίες τους να λειτουργούν σύμφωνα με παρεμφερείς αρχές οικονομικής διαχείρισης. Συντονίζουν τις πολιτικές τους κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζουν σταθερούς ρυθμούς ανάπτυξης, θέσεις απασχόλησης και μια ανταγωνιστική οικονομία στο σύνολο της Ε.Κ./Ε.Ε., μια οικονομία που θέλει ταυτόχρονα να διαφυλάσσει το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο και να προστατεύει το περιβάλλον[378].

8.1 Η Δέσμη Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών

Όλα τα κράτη – μέλη της Ε.Κ./Ε.Ε. συμμετέχουν στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), η οποία σκοπό έχει την αποτελεσματικότερη ολοκλήρωση των οικονομιών των κρατών – μελών της Ε.Κ./Ε.Ε.. Η «Δέσμη Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών» για την περίοδο 2005 – 2008, που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2005, αποτέλεσε ένα χάρτη πορείας για την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στην Ένωση.

Η δέσμη αυτή αντιπροσωπεύει μια σφαιρική στρατηγική για τις μακροοικονομικές και μικροοικονομικές πολιτικές και τις πολιτικές απασχόλησης[379]. Τα κράτη – μέλη καταρτίζουν στο πλαίσιο αυτό εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, προβαίνοντας στο συνδυασμό μέτρων

[378] Για περισσότερα βλ. http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/the_euro6478_el.htm (31/05/2009).
[379] Morelli, P., Padoan, P. C. και Rodano, L. (2002) "The Lisbon Strategy to the New Economy: Some Economic and Institutional Aspects". *XIV Villa Mondragone International Economic Seminar*, Rome, June 27.

φορολογικής πολιτικής και μέτρων κοινωνικής προστασίας που θεωρούν ότι ταιριάζουν καλύτερα στις εθνικές τους ιδιαιτερότητες. Κατά την εφαρμογή αυτών των κατευθυντήριων γραμμών επιδιώκεται η συμμετοχή των φορέων περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και της κοινωνίας των πολιτών.

8.2 Κριτήρια ένταξης στην Ευρωζώνη

Δεκαέξι από τα 27 κράτη – μέλη υιοθέτησαν το ενιαίο νόμισμα, το ευρώ, πραγματοποιώντας έτσι ακόμα ένα βήμα προς την ολοκλήρωση. Το ευρώ παρέχει πλεονεκτήματα στους ιδιώτες και στις επιχειρήσεις[380]. Οι ιδιώτες εξοικονομούν χρήματα εφόσον δεν είναι πλέον υποχρεωμένοι να προμηθεύονται συνάλλαγμα όταν ταξιδεύουν στο εσωτερικό της ζώνης του ευρώ. Οι καταναλωτές μπορούν να συγκρίνουν πιο εύκολα τις τιμές και αυτό προωθεί τον ανταγωνισμό των τιμών. Ο επιχειρηματικός κόσμος αποκομίζει τα ίδια οφέλη και ακόμη περισσότερα. Οι υπόλοιπες χώρες δέχονται με μεγαλύτερη ευκολία τιμολόγια σε ευρώ σε σύγκριση με τα περισσότερα από τα προηγούμενα νομίσματα, γιατί έτσι μειώνουν τους συναλλαγματικούς κινδύνους.

Όλα τα κράτη – μέλη μπορούν να υιοθετήσουν το ευρώ, αλλά η Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία επέλεξαν να μην υιοθετήσουν το ευρώ επί του παρόντος, ενώ η Βουλγαρία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Πολωνία και η Ρουμανία δεν ικανοποιούν ακόμη τα κριτήρια για την υιοθέτησή του. Οι χώρες της ευρωζώνης πιστεύουν ότι ο περιορισμός των δυνατοτήτων ελέγχου του πληθωρισμού, των επιτοκίων και των συναλλαγματικών ισοτιμιών είναι το τίμημα που αξίζει να πληρώσει κανείς για να έχει κοινό νόμισμα με τους κυριότερους εμπορικούς εταίρους του, μεγαλύτερη αξιοπιστία στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές και, συνεπώς, σημαντικότερες εισροές επενδύσεων.

Τα κριτήρια ένταξης στη ζώνη του ευρώ προβλέπουν δύο χρόνια προηγούμενης συναλλαγματικής σταθερότητας μέσω της συμμετοχής στο «Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών» (ERM), στον οποίο μπορούν να συμμετέχουν οι χώρες της Ε.Κ./Ε.Ε. για να διατηρήσουν το νόμισμά τους σταθερό έναντι του ευρώ, είτε σκοπεύουν να υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα είτε όχι. Στο μηχανισμό αυτό συμμετέχουν πέντε κράτη – μέλη της Ε.Κ./Ε.Ε.: η Δανία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία και η Σλοβακική Δημοκρατία.

Εκτός από τη συναλλαγματική σταθερότητα, υπάρχουν ακόμη τέσσερα άλλα κριτήρια για την υιοθέτηση του ευρώ, τα οποία αφορούν τα επιτόκια, το δημοσιονομικό έλλειμμα, τον πληθωρισμό

[380] Βλ. http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/the_euro6480_el.htm (31/05/2009).

και τον λόγο του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ. Η ύπαρξη ενιαίου νομίσματος προωθεί την οικονομική ανάπτυξη.

8.3 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Η πειθαρχία που επιβάλλει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) διασφαλίζει τον γενικό συγχρονισμό των οικονομικών εξελίξεων στην Ε.Κ./Ε.Ε., και ιδίως στις χώρες της ζώνης του ευρώ[381]. Επιτρέπει να αποφευχθεί η λήψη από τα κράτη – μέλη μέτρων οικονομικής πολιτικής που θα ευνοούσαν τις οικονομίες τους σε βάρος άλλων χωρών της Ε.Κ./Ε.Ε..

Βασική αρχή του Συμφώνου είναι ο κανόνας ότι όλα τα κράτη – μέλη διατηρούν σχεδόν ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς. Οι δύο βασικοί άξονες του συμφώνου είναι ότι το έλλειμμα δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) και ότι ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60%. Τα κράτη – μέλη θα πρέπει να δημιουργήσουν ένα περιθώριο ασφαλείας έναντι πιθανών μελλοντικών ελλειμμάτων και χρεών με την εξοικονόμηση πόρων σε «ευνοϊκές περιόδους», όταν οι προϋπολογισμοί είναι σχεδόν ισοσκελισμένοι ή πλεονασματικοί.

Με την αναθεώρηση του Συμφώνου το Μάρτιο του 2005, η οποία βασίστηκε στην εμπειρία από τα πέντε πρώτα έτη εφαρμογής του, έμειναν αμετάβλητα τα επίπεδα των δύο βασικών αξόνων, αλλά αυξήθηκε η ευελιξία όσον αφορά την υπέρβαση του ορίου του ελλείμματος σε δυσμενείς οικονομικές περιόδους ή για λόγους χρηματοδότησης επενδύσεων για διαρθρωτικές βελτιώσεις της οικονομίας[382]. Επίσης, παρείχε στα κράτη – μέλη μεγαλύτερα χρονικά περιθώρια για να διορθώσουν τα υπερβολικά τους ελλείμματα. Εάν τα κράτη – μέλη δεν βελτιώσουν την κατάσταση των οικονομιών τους, μπορεί να τους επιβληθούν διορθωτικά μέτρα ή ακόμη και πρόστιμα. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είναι ο τελικός κριτής της ερμηνείας του συμφώνου.

8.4 Εξασφάλιση της συνοχής της οικονομικής πολιτικής

Ένα από τα καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι να εκτιμά το βαθμό στον οποίο οι οικονομικές πολιτικές κάθε κράτους – μέλους συνάδουν με τους συμφωνηθέντες στόχους της Ε.Κ./Ε.Ε. καθώς και να απευθύνει έγκαιρες προειδοποιήσεις, εφόσον θεωρεί ότι το δημοσιονομικό

[381] Βλ. http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/index_el.htm?cs_mid=570 (31/05/2009).
[382] Groenendijk, N. S. (2004) "The Use of Benchmarking in EU Economic and Social Policies". *Danish Association for European Studies*, University of South Denmark, Odense, September 24 – 25.

έλλειμμα μιας χώρας αυξάνεται σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα ή ότι υπάρχει ενδεχομένως παράβαση ενός από τους άλλους κανόνες του ΣΣΑ.

Κάθε χρόνο τα κράτη – μέλη παρέχουν στην Επιτροπή λεπτομερείς πληροφορίες για τις οικονομικές τους πολιτικές και για την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών τους. Οι χώρες της ζώνης του ευρώ παρέχουν τις πληροφορίες αυτές μέσω των «προγραμμάτων σταθερότητας». Άλλα κράτη – μέλη παρέχουν τις πληροφορίες μέσω των «προγραμμάτων σύγκλισης». Τα προγράμματα σύγκλισης περιέχουν ένα στοιχείο που δεν είναι αναγκαίο στα προγράμματα σταθερότητας, δηλαδή πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις των χωρών αυτών σε σχέση με τα κριτήρια που θα εφαρμόζονταν, εάν αυτές επιθυμούσαν να υιοθετήσουν το ευρώ.

Όταν το ευρώ εισήχθη το 1999, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) ανέλαβε την πλήρη ευθύνη της νομισματικής πολιτικής σε όλη τη ζώνη του ευρώ. Η ευθύνη αυτή συνίσταται στον καθορισμό επιτοκίων αναφοράς και στη διαχείριση των συναλλαγματικών διαθεσίμων της ζώνης του ευρώ. Η ΕΚΤ είναι επίσης υπεύθυνη για την ομαλή εκτέλεση των πληρωμών στο σύνολο της Ε.Κ./Ε.Ε., και όχι μόνο στη ζώνη του ευρώ, και αποτελεί το κομβικό σημείο ενός δικτύου πραγματοποίησης μεγάλων πληρωμών σε πραγματικό χρόνο, γνωστού ως TARGET, το οποίο συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών.

Η ΕΚΤ και η Επιτροπή συνεργάζονται για την ανάπτυξη ενός ενιαίου χώρου πληρωμών σε ευρώ (SEPA). Χάρη στον χώρο αυτό, μέχρι το 2010 όλες σχεδόν οι μορφές διασυνοριακών πληρωμών σε ευρώ θα πραγματοποιούνται γρηγορότερα και δεν θα είναι ακριβότερες από τις εγχώριες πληρωμές. Σήμερα, μόνο οι μεταφορές πιστώσεων μέχρι 50.000 ευρώ θεωρούνται ως εγχώριες πληρωμές και στην ουσία είναι αδύνατη η πραγματοποίηση ορισμένων ειδών πληρωμών (π.χ. αυτόματη χρέωση) σε διασυνοριακό επίπεδο. Η κατάσταση αυτή θα αλλάξει, το αργότερο μέχρι το 2010, χάρη στον SEPA και έτσι θα μειωθούν οι σχετικές δαπάνες.

8.5 Συμπεράσματα: Προς μια νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση

Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση αναδεικνύει κατά τον πλέον εμφατικό τρόπο την ανάγκη οργάνωσης των διεθνών οικονομικών σχέσεων επί αυστηρών ρυθμιστικών καθεστώτων. Σηματοδοτεί την έκβαση της πολιτικής και ακαδημαϊκής αλληλομαχίας μεταξύ των υποστηρικτών της απορρύθμισης και της ρύθμισης υπέρ των τελευταίων. Καθίσταται πλέον σαφές ότι όσο ατελείς και αν είναι οι ρυθμίσεις είναι προτιμότερες από την ανυπαρξία ρυθμίσεων. Το εκρηκτικό μήνυμα που εκπέμπει το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σοκ βαίνει ασφαλώς πέραν των ατελών ρυθμίσεων. Εμπεριέχει «εντολή» διαφανών, δημοκρατικά νομιμοποιημένων και αποτελεσματικών ρυθμιστικών καθεστώτων.

Το ευρωπαϊκό πρόταγμα μίας παγκόσμιας χρηματοοικονομικής διακυβέρνησης στηριζόμενο σε αρχές, κανόνες και κυρώσεις, το οποίο εκ πρώτης όψεως φαντάζει ως εξαγωγή του ευρωπαϊκού προτύπου διακυβέρνησης, προϋποθέτει την αναβάθμιση της ίδιας της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης τα κράτη – μέλη (ιδιαίτερα της ΟΝΕ) εκχώρησαν σταδιακά στον υπερεθνικό θεσμό πλείστες αρμοδιότητες στην άσκηση οικονομικής πολιτικής (π.χ. εξωτερική οικονομική, νομισματική, συντονισμός και πολυμερής εποπτεία της οικονομικής πολιτικής) ή δέχθηκαν κανόνες και πειθαρχίες, δηλαδή σημαντικούς περιορισμούς σε άλλες πολιτικές (π.χ. δημοσιονομική, κλαδικές αναπτυξιακές πολιτικές). Αυτές τις πολιτικές το ευρωπαϊκό σύστημα δεν τις ασκεί, σε όλη την έκταση και την ένταση εφαρμογής τους, όπως το εθνικό κράτος για την παραγωγή δημόσιων αγαθών (ανάπτυξη, σταθερότητα, πλήρης απασχόληση, κοινωνική πρόνοια κ.ά.). Με άλλα λόγια η ευρωπαϊκή οικονομική πολιτική, η οποία δεν είναι κοινή, δεν καλύπτει τη ζήτηση των πολιτών για τα ως άνω δημόσια αγαθά. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη διατήρηση του ελλείμματος μεταξύ προσφοράς και ζήτησης πολιτικής και αποτελεσμάτων συνολικά. Η έκφραση δυσαρέσκειας των πολιτών έναντι αυτής της πραγματικότητας δύναται να εκφραστεί άμεσα σε εθνικό επίπεδο, όπου οι πολίτες ασκούν τα πολιτικά τους δικαιώματα, και μόνο έμμεσα έναντι του ευρωπαϊκού συστήματος.

Η αξιόπιστη προβολή του ευρωπαϊκού προτύπου οικονομικής διακυβέρνησης στην παγκόσμια κλίμακα προϋποθέτει τον σαφή και συνεκτικό καθορισμό του ιδίου στο εσωτερικό της ΕΕ. Προϋποθέτει την άρση της ασυμμετρίας μεταξύ των δύο πυλώνων της ΟΝΕ. Δηλαδή, την άρση της ασυμμετρίας μεταξύ της ατελούς οικονομικής ένωσης και της πλήρους νομισματικής ένωσης.

9. Φορολογική πολιτική: Ανελαστική συνεργασία

Η Συνθήκη ΕΟΚ ήταν πολύ επιφυλακτική στο πεδίο της φορολογικής εναρμόνισης. Αυτό που επιζητούσε πρωταρχικά ήταν η εγκαθίδρυση και ο σεβασμός του κανόνα της φορολογικής ουδετερότητας στις ενδοκοινοτικές σχέσεις, δηλαδή η ίση φορολογική μεταχείριση της εσωτερικής παραγωγής και των εισαγωγών των προερχομένων από εταιρικές χώρες. Κατά τα άλλα, η Συνθήκη καλούσε την Επιτροπή να εξετάσει κατά ποιο τρόπο θα μπορούσαν να εναρμονιστούν οι φόροι επί του κύκλου εργασιών. Ως προς τους άμεσους φόρους η Συνθήκη δεν ζητούσε καμία εναρμόνιση ή άλλη κοινοτική ενέργεια.

Οι φορολογικοί στόχοι της Συνθήκης επιτεύχθηκαν σύντομα. Οι σωρευτικοί φόροι επί του κύκλου εργασιών, οι οποίοι δεν εξασφάλιζαν τη φορολογική ουδετερότητα, αντικαταστάθηκαν από ένα σύγχρονο φόρο επί του κύκλου εργασιών, τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), και οι δομές αυτού του φόρου εναρμονίστηκαν σε όλα τα κράτη – μέλη, παλαιά και νέα. Η αρχή της φορολογικής ουδετερότητας εξασφαλίστηκε έτσι, αλλά με τίμημα τη διατήρηση των φορολογικών συνόρων, τα οποία χρειάζονταν για την είσπραξη του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης στις χώρες προορισμού των εμπορευμάτων.

Μέσα στην εσωτερική αγορά, πρέπει τα εμπορεύματα να κυκλοφορούν τελείως ελεύθερα και γι' αυτό πρέπει να φορολογούνται στη χώρα καταγωγής ή προορισμού. Αυτό οδήγησε, στο τέλος της δεκαετίας του '80, στην προσέγγιση των συντελεστών του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης. Συγχρόνως έπρεπε να αρχίσει η εναρμόνιση των άμεσων φόρων ιδίως αυτών επί των εταιρειών και της αποταμίευσης, έτσι ώστε η ανάπτυξη των εταιρειών και οι κινήσεις των κεφαλαίων να μην επηρεάζονται από τις φορολογικές συνθήκες. Μέσα στην οικονομική και νομισματική ένωση η φορολογική εναρμόνιση πρέπει να προοδεύει με τον ρυθμό της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Στο εσωτερικό της Ε.Κ./Ε.Ε., μόνον οι κυβερνήσεις έχουν αρμοδιότητα όσον αφορά τα επίπεδα άμεσης φορολογίας, π.χ. τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων και τα εταιρικά κέρδη. Η φορολογική πολιτική της Ε.Κ./Ε.Ε. εξασφαλίζει ότι οι φορολογικές ρυθμίσεις είναι συμβατές με τους στόχους της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης, την ανταγωνιστικότητα της Ε.Κ./Ε.Ε., την ενιαία αγορά και την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων[383].

Όλα τα κράτη – μέλη της Ε.Κ./Ε.Ε. πρέπει να έχουν υγιή δημόσια οικονομικά. Η επιλογή των δαπανών προτεραιότητας και των φόρων που θα χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση αυτών

[383] Hodson, D. (2004) "Macroeconomic Coordination in the Euro – Area: the Scope and Limits of the Open Method". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 11, No. 2, σσ. 231 – 48.

των δαπανών εναπόκειται στα ίδια τα κράτη, υπό τον όρο ότι θα είναι σύμφωνη με την ενιαία αγορά και την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, δηλαδή δεν θα παρεμποδίζουν τις διασυνοριακές επενδύσεις[384]. Με αυτόν τον τρόπο, τα κράτη – μέλη είναι ελεύθερα να ορίζουν τον φορολογικό συντελεστή για τα εταιρικά κέρδη και τα προσωπικά εισοδήματα, την αποταμίευση και την υπεραξία. Η εθνική αυτή αυτονομία υποστηρίζεται από τους κανόνες της Ε.Κ./Ε.Ε. οι οποίοι απαιτούν την ομοφωνία και των 27 κρατών – μελών για τη λήψη αποφάσεων σε φορολογικά θέματα.

Ωστόσο, όταν οι φορολογικές ρυθμίσεις υπονομεύουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων ή τα ατομικά δικαιώματα, η Επιτροπή ή οι θιγόμενοι μπορούν να ζητήσουν επανόρθωση από το ΔΕΚ, το οποίο έχει εκδώσει σημαντικές αποφάσεις σε φορολογικά θέματα.

9.1 Ομοιομορφία των κανόνων για τον ΦΠΑ

Για την καλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς είναι ουσιαστικής σημασίας η ομοιομορφία των κανόνων για τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης. Οι αλλαγές και οι διαφορές σε ότι αφορά τον ΦΠΑ ή τον ειδικό φόρο κατανάλωσης στη βενζίνη, τα ποτά ή τα τσιγάρα μπορούν πολύ εύκολα να οδηγήσουν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού[385]. Εντούτοις, υπάρχουν κάποια περιθώρια για να λαμβάνονται υπόψη πολιτιστικές διαφορές, για παράδειγμα, σε ότι αφορά την προσέγγιση που ακολουθείται για τη φορολόγηση της μπύρας και του οίνου ή οικονομικές διαφορές. Μια χώρα με υγιή δημόσια οικονομικά δεν μπορεί να υποβάλλει τους πολίτες της σε πρόσθετη φορολόγηση. Έτσι, οι χαμηλοί ειδικοί φόροι κατανάλωσης του Λουξεμβούργου παρέχουν ευκαιρίες για κατόχους αυτοκινήτων και αγοραστές από γειτονικές χώρες ή διερχόμενους από το κράτος αυτό.

Οι αγοραστές μπορούν να εκμεταλλεύονται τις φορολογικές διαφορές σε όλη την Ε.Κ./Ε.Ε. για να εξοικονομούν σημαντικά ποσά επί της αξίας καινούργιου αυτοκινήτου. Ωστόσο, οι διαφορές αυτές μπορούν να αποτελέσουν εμπόδιο για την αγορά του φθηνότερου αυτοκινήτου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να τις μειώσει για να δημιουργήσει μια ενιαία αγορά. Επιδιώκει την αναδιάρθρωση του συστήματος φορολόγησης των αυτοκινήτων καθώς και την καθιέρωση κοινής προσέγγισης όσον αφορά τη φορολόγηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα.

[384] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s10000.htm (31/05/2009).

[385] Hodson, D. και Maher, I. (2004) "Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 11, No. 5, σσ. 798 – 813.

9.2 Ελαστικοί ελάχιστοι συντελεστές

Οι ελάχιστοι φορολογικοί συντελεστές για τη βενζίνη, το φυσικό αέριο, το ηλεκτρικό ρεύμα και τον άνθρακα ευνοούν τον δίκαιο ανταγωνισμό και αποτελούν ένα εργαλείο που μπορεί να ενθαρρύνει την εξοικονόμηση ενέργειας και τη χρήση καυσίμων φιλικότερων προς το περιβάλλον. Εντούτοις, οι ρυθμίσεις αυτές είναι αρκετά ελαστικές προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες εθνικές περιστάσεις[386].

Υπάρχει συμφωνία σε επίπεδο Ε.Κ./Ε.Ε., για την καθιέρωση ελάχιστου συντελεστή 15% για τον ΦΠΑ για τα περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες, αλλά υπάρχει δυνατότητα απαλλαγών. Επιτρέπεται ένας υψηλότερος συντελεστής εντός ορισμένων ορίων. Επίσης επιτρέπονται χαμηλότεροι συντελεστές και απαλλαγές για ορισμένα αγαθά. Εν γένει, οι συντελεστές αυτοί περιορίζονται σε αγαθά και υπηρεσίες που δεν ανταγωνίζονται αγαθά και υπηρεσίες από άλλο κράτος – μέλος, όπως γεύματα σε εστιατόριο ή τα αναγκαία σε καθημερινή βάση, όπως είδη διατροφής και φάρμακα[387]. Οι απαλλαγές αυτές διατηρούνται κατά το δυνατόν στα χαμηλότερα επίπεδα για να μην διαταραχθεί η λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Η απάτη συχνά επωφελείται της πολυπλοκότητας ενός συστήματος, το οποίο έχει δημιουργηθεί με τρόπο αποσπασματικό. Επίσης, η πολυπλοκότητα συμβάλλει σε σημαντική αύξηση του κόστους της επιχειρηματικής δραστηριότητας και συνιστά πραγματικό φραγμό για τις διασυνοριακές δραστηριότητες[388].

Προτεραιότητα αποτελεί η παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων. Οι συντάκτες των πρώτων κανόνων για τον ΦΠΑ, δεν μπορούσαν να προβλέψουν ότι κάποια μέρα θα ήταν δυνατή η φόρτωση λογισμικού ηλεκτρονικού υπολογιστή ή η πληρωμή ανά παρακολούθηση του καναλιού τηλεόρασης από τον κυβερνοχώρο. Αυτό σήμαινε εν πρώτοις την τροποποίηση των υφιστάμενων κανόνων. Στη συνέχεια, καθιερώθηκαν τροποποιήσεις ώστε να διασφαλιστεί ότι ο ΦΠΑ επιβάλλεται σε ηλεκτρονικές αγορές από τρίτες χώρες όπως και με κάθε άλλη εισαγωγή.

Στο μεταξύ, οι καταναλωτές εξακολουθούν να πληρώνουν τον ΦΠΑ για τις διασυνοριακές ηλεκτρονικές αγορές εντός της Ε.Κ./Ε.Ε. στο συντελεστή που εφαρμόζεται στη χώρα αγοράς. Αυτό αποτελεί εξαίρεση της αρχής κατά την οποία ο ΦΠΑ εισπράττεται στη χώρα κατανάλωσης[389]. Όταν ο όγκος του ηλεκτρονικού εμπορίου ήταν μικρός κανείς δεν ανησυχούσε πολύ για αυτή τη στρέβλωση στην κατανομή εισοδήματος. Σήμερα, που το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο είναι

[386] Ibid Hodson & Maher 2004, 798 – 813.
[387] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l31058.htm (31/05/2009).
[388] McNamara, K. (2002) "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation". *West European Politics*, Τόμ. 25, No. 1, σσ. 47 – 76.
[389] Way, C. (2005) "Political Insecurity and the Diffusion of Financial Market Regulation". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 589, σσ. 125 – 144.

διαδεδομένο συζητούνται συμπληρωματικές ρυθμίσεις για τη διαχείριση των συναλλαγών αυτών όπως των τοπικών αγορών. Μια κοινή προσέγγιση στη φορολογία αλκοόλ αφήνει περιθώριο για εθνικές διαφοροποιήσεις.

9.3 Φορολογικός ανταγωνισμός: race to the bottom;

Σε ότι αφορά τη φορολόγηση των εταιριών, η Ε.Κ./Ε.Ε. θέτει δύο στόχους: την παρεμπόδιση του ζημιογόνου φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ κρατών – μελών και την υποστήριξη της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Τα κράτη – μέλη δεσμεύονται από κώδικα δεοντολογίας που τους αποτρέπει να προσφέρουν φοροαπαλλαγές οι οποίες προκαλούν στρέβλωση των επενδυτικών αποφάσεων[390].

Υπάρχουν επίσης κανόνες ή κώδικες δεοντολογίας της Ε.Κ./Ε.Ε. που διασφαλίζουν ότι η προσέγγιση της φορολόγησης εταιρειών είναι σε γενικές γραμμές η ίδια σε όλη την Ε.Κ./Ε.Ε. σε πολλούς τομείς. Για παράδειγμα, η φορολογική μεταχείριση των διασυνοριακών πληρωμών τόκων, δικαιωμάτων και μερισμάτων σε θυγατρικές και μητρικές εταιρείες είναι η ίδια σε όλα τα κράτη – μέλη και βασίζεται στην αρχή ότι το εισόδημα φορολογείται στην χώρα του αποδέκτη. Ανάλογη προσέγγιση εφαρμόζεται σε όλη την Ε.Κ./Ε.Ε. όσον αφορά τη φορολόγηση ομίλων εταιρειών και τις διασυνοριακές πωλήσεις αγαθών και υπηρεσιών στην ίδια εταιρεία (τιμές μεταβίβασης). Βρίσκεται υπό εξέλιξη η συζήτηση για την καθιέρωση κοινής φορολογικής βάσης για εταιρείες, δηλαδή οι κανόνες που ισχύουν για κάθε είδος συναλλαγής θα πρέπει να είναι οι ίδιοι σε όλη την Ε.Κ./Ε.Ε. για να αποφεύγεται ο αθέμιτος ανταγωνισμός[391]. Ωστόσο, τα κράτη – μέλη αναμένεται να εξακολουθούν να αποφασίζουν για τους ισχύοντες φορολογικούς συντελεστές.

Τα κράτη – μέλη αποφασίζουν επίσης για τους κανόνες και τους συντελεστές φορολογίας φυσικών προσώπων, εκτός εάν η Ε.Κ./Ε.Ε. χρειάζεται να παρέμβει για να εξασφαλίσει ότι δεν γίνεται διάκριση ή ότι δεν υπάρχει συγκεκριμένο όφελος για οποιονδήποτε επωφελείται των ευκαιριών εργασίας ή επενδύσεων σε άλλη χώρα. Έτσι, η Επιτροπή προβαίνει σε ενέργειες για να εξασφαλίσει ότι οι πολίτες της Ε.Κ./Ε.Ε. δεν αποθαρρύνονται από το να εργάζονται σε άλλες χώρες της Ε.Κ./Ε.Ε. εξαιτίας προβλημάτων που αφορούν τη μεταφορά και τη φορολόγηση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

[390] Young, A. (2007) "The Politics of Regulation and the Internal Market". Στο Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. και Rosamond, B. (επιμ.) *Handbook of European Union Politics* (London: Sage).
[391] Begg, I., Hodson, D. και Maher, H. (2003) "Economic policy co – ordination in the European Union". *National Institute Economic Review*, Issue 183.

Οι πολίτες της Ε.Κ./Ε.Ε. μπορούν να τοποθετούν τις οικονομίες τους εκεί όπου πιστεύουν ότι θα έχουν την καλύτερη απόδοση. Ωστόσο, εξακολουθεί να οφείλεται φόρος στη χώρα διαμονής τους[392]. Οι κυβερνήσεις της Ε.Κ./Ε.Ε. χάνουν έσοδα όταν οι κάτοικοί τους δεν δηλώνουν το εισόδημά τους από τόκους αποταμιεύσεων που διατηρούν εκτός της χώρας τους. Προς επανόρθωση της κατάστασης, η Ε.Κ./Ε.Ε. και ορισμένες άλλες ευρωπαϊκές κυβερνήσεις ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με αποταμιεύσεις «μη κατοίκων» από την 1η Ιουλίου 2005. Όμως, η Αυστρία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, καθώς και άλλες ευρωπαϊκές χώρες, εφαρμόζουν προς το παρόν φόρο παρακρατούμενο στην πηγή και θα μεταβιβάζουν μεγάλο μέρος των εσόδων από τον εν λόγω φόρο στη χώρα του επενδυτή, εκεί όπου πραγματικά οφείλεται.

9.4 Αποτίμηση της δημιουργίας ενός ενιαίου ευρωπαϊκού φορολογικού χώρου

Η δημιουργία ενός ενιαίου φορολογικού χώρου μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας φιλόδοξος στόχος, ακόμη και αν με την ενοποίηση εννοείται η εναρμόνιση των εθνικών φορολογικών νομοθεσιών μάλλον παρά η δημιουργία ενός ομοσπονδιακού φορολογικού συστήματος. Η φορολογική ενοποίηση δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί παρά σταδιακά, συγχρόνως με τη σύγκλιση των εθνικών οικονομιών. Επείγουσα, όμως, για την κοινή αγορά ήταν η εναρμόνιση των διαρθρώσεων των φόρων επί του κύκλου εργασιών και, μέσω αυτής, η πραγματοποίηση της φορολογικής ουδετερότητας, δηλαδή της ίσης φορολογικής μεταχείρισης των εθνικών προϊόντων και των εισαγόμενων από κράτη – μέλη[393]. Αυτό επιτεύχθηκε κατά μεγάλο μέρος με την υιοθέτηση του συστήματος του ΦΠΑ απ' όλα τα αρχικά κράτη – μέλη, στις αρχές της δεκαετίας του '70, και από τα νέα κράτη – μέλη λίγο μετά την ένταξή τους. Μια εναρμόνιση των φόρων κύκλου εργασιών τόσο στενή όσο αυτή που επιτεύχθηκε χάρη στην υιοθέτηση απ' όλα τα κράτη ενός ΦΠΑ με ενιαία φορολογική βάση δεν απαιτείτο από την αρχική Συνθήκη. Σε αυτόν τον τομέα, λοιπόν, τα κράτη – μέλη ξεπέρασαν τις απαιτήσεις της Συνθήκης της Ρώμης.

Είκοσι χρόνια αργότερα, υπό την πίεση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς που απαιτούσε την κατάργηση των φορολογικών συνόρων, τα κράτη – μέλη αποφάσισαν επιτέλους να εναρμονίσουν τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, πράγμα που δείχνει ότι, όταν υπάρχει πολιτική βούληση, τα τεχνικά προβλήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μπορούν πάντα να λύνονται. Πράγματι, η εναρμόνιση των συντελεστών του ΦΠΑ καθώς και των διαρθρώσεων και των

[392] Bulmer, S. and Padgett, S. (2005) "Policy Transfer in the European Union: an Institutional Perspective". *British Journal of Political Science.* Τόμ. 35, No. 1, σσ. 103 – 126.

[393] Μούσης, Ν. (2005) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 11η αναθεωρημένη έκδοση).

συντελεστών των ειδικών φόρων κατανάλωσης, που έγινε το 1992, σήμαινε μεγάλες αναδιατάξεις των φορολογικών εσόδων των κρατών – μελών, τα οποία βασίζονται κατά μεγάλο μέρος στους έμμεσους φόρους. Παρά όμως, τις αντιρρήσεις και τις απαισιόδοξες προβλέψεις των φορολογικών εμπειρογνωμόνων τους μπόρεσαν να κάνουν αυτήν την εναρμόνιση, και μάλιστα υπό αντίξοες συγκυριακές συνθήκες, χωρίς ιδιαίτερες αναταράξεις των οικονομιών τους. Αυτό το γεγονός τείνει να καταδείξει ότι η διαδικασία πολυεθνικής ολοκλήρωσης έχει δυναμικά αποτελέσματα, τα οποία παραβλέπουν συχνά οι συντηρητικές εκτιμήσεις.

Η εναρμόνιση των εμμέσων φόρων είναι πολύ σημαντική, όχι μόνον για την καλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς, αλλά επίσης για τη σύγκλιση των οικονομικών συνθηκών των κρατών – μελών. Τα νέα καθεστώτα του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης επιτρέπουν στις επιχειρήσεις να αγοράζουν, να πωλούν, να επενδύουν σε όλα τα κράτη – μέλη χωρίς να υπόκεινται σε ελέγχους και διατυπώσεις συνδεόμενους με το πέρασμα των συνόρων. Οι ιδιώτες μπορούν να πηγαίνουν να αγοράζουν όπου θέλουν μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να φέρνουν στη χώρα τους τα αγαθά που προορίζονται για την προσωπική τους χρήση χωρίς να υπόκεινται σε φορολογία ή ελέγχους στα σύνορα. Τα διευρωπαϊκά αυτοματοποιημένα δίκτυα εξασφαλίζουν τη φορολόγηση των αγαθών και των υπηρεσιών σε όλα τα κράτη – μέλη σύμφωνα με την κοινοτική φορολογική νομοθεσία.

Μεγάλοι τομείς της άμεσης φορολογίας, όπως οι φόροι επί των εισοδημάτων, δεν αποτελούν άμεσους στόχους της διαδικασίας εναρμόνισης και η τάση για προσέγγιση των συντελεστών και της προοδευτικότητας των άμεσων φόρων είναι σαφώς μικρότερη. Με την πρόοδο της ΟΝΕ, όμως, θα πρέπει να υπάρχει μια διαδικασία συντονισμού των εθνικών φορολογικών πολιτικών που να επιτρέπει τη σταδιακή σύγκλισή τους παράλληλα με τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών. Αυτός ο συντονισμός δεν χρειάζεται να έχει ως στόχο την καθιέρωση ομοιόμορφων φορολογικών συντελεστών, αλλά την εξάλειψη των στρεβλώσεων στην ενιαία αγορά, την ανάπτυξη φορολογικών δομών ευνοϊκών για την απασχόληση και την αποφυγή απώλειας φορολογικών εσόδων. Πράγματι, όλα τα κράτη – μέλη έχουν κοινά προβλήματα, ιδίως εκείνο της διαφυγής κεφαλαίων προς φορολογικούς παραδείσους και εκείνο του μεταξύ τους ανταγωνισμού για την προσέλκυση κεφαλαίων με παράλληλη επιβάρυνση της εργασίας. Θέτοντας από κοινού ένα μέρος της εθνικής κυριαρχίας τους για να παίρνουν συλλογικά μέτρα, τα κράτη – μέλη θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν καλύτερα τον διεθνή ανταγωνισμό και να αποτρέψουν τις δυνάμεις της χρηματαγοράς, δηλαδή τους κερδοσκόπους, να τους περιορίζουν αυτήν την κυριαρχία.

Το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ πρέπει να είναι όσο απλούστερο γίνεται για όλες τις επιχειρήσεις, και ιδίως για τις ΜΜΕ, για να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα των κοινοτικών επιχειρήσεων με μια γενική μείωση του κόστους των συναλλαγών. Έπειτα, το οριστικό καθεστώς ΦΠΑ πρέπει να διατηρήσει την ουδετερότητα του φόρου ως προς την ανταγωνιστικότητα όσον

αφορά την καταγωγή των αγαθών και των παροχών υπηρεσιών. Πρέπει να καταπολεμεί την «κυλιόμενη απάτη», δηλαδή την κυκλοφορία των αγαθών στο εσωτερικό της Κοινότητας χωρίς φορολόγηση από κάποια αρχή. Επιπλέον, πρέπει να εξασφαλίζει τα νόμιμα συμφέροντα των κρατών – μελών στο δημοσιονομικό πεδίο μη προκαλώντας μείωση των φορολογικών εσόδων σε κοινοτικό επίπεδο ούτε μεταφορές φορολογικών εσόδων μεταξύ των κρατών – μελών.

Σχετικά με την άμεση φορολογία, η διαδικασία εναρμόνισης θα είναι κατ' ανάγκην ακόμη μακρύτερη, γιατί είναι δυσκολότερη. Όμως, οι διαφορές στη φορολογία των εταιρειών επηρεάζουν την εγκατάσταση των πολυεθνικών επιχειρήσεων και προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Η συνύπαρξη είκοσι επτά εθνικών φορολογικών συστημάτων στην εσωτερική αγορά, αποτελεί την αιτία διαφόρων φορολογικών εμποδίων στη διασυνοριακή οικονομική δραστηριότητα και αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων. Τα εμπόδια αυτά μπορούν να υπερνικηθούν μόνο μέσω ενός συνδυασμού καλά προσδιορισμένων μέτρων και μιας σφαιρικής αντιμετώπισης (δημιουργία ενοποιημένης φορολογικής βάσης για τις εταιρείες), έτσι ώστε να θεωρούν οι επιχειρήσεις τις επενδύσεις τους στα διάφορα κράτη – μέλη σαν επενδύσεις σε μια ενιαία αγορά.

Επιπλέον, για να περιοριστεί ο επιζήμιος φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ κρατών – μελών, η Κοινότητα πρέπει να αντιστρέψει την τάση για αυξανόμενη επιβολή φορολογίας στην εργασία ως αντιστάθμισμα της απώλειας φορολογικών εσόδων από τον ευκίνητο παράγοντα παραγωγής που είναι το κεφάλαιο και να θέσει σε εφαρμογή έναν κώδικα σωστής φορολογίας των επιχειρήσεων στην ενιαία αγορά. Η εναρμόνιση της φορολογίας των επιχειρήσεων πρέπει να έχει στόχους τη διατήρηση και την ενίσχυση της οικονομικής αποτελεσματικότητας στην εσωτερική αγορά καθώς και τη βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων.

10. Περιβαλλοντική πολιτική: Κλασική κοινοτική μέθοδος

Η κοινοτική πολιτική για το περιβάλλον διαμορφώθηκε σταδιακά κατά την διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών. Μολονότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είχε ως πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη των τεχνικών εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, ανέπτυξε μια εκτεταμένη περιβαλλοντική πολιτική, η οποία θέτει κανόνες και όρια που περιορίζουν τις ελευθερίες της αγοράς[394].

Αρχικά, ωστόσο, η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική αφορούσε μάλλον τον ανταγωνισμό παρά το περιβάλλον. Το προβάδισμα του ανταγωνισμού δεν ήταν απλώς μια πολιτική επιλογή. Εφόσον το περιβάλλον δεν περιλαμβανόταν ως αυτοτελής πολιτικός στόχος στο κείμενο της Συνθήκης της Ρώμης του 1957, κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική δεν ήταν δυνατόν να υπάρξει παρά μόνο ως εξάρτημα της πολιτικής του ανταγωνισμού[395]. Ο κύριος στόχος της κοινοτικής πολιτικής ήταν η εναρμόνιση των περιβαλλοντικών νομοθεσιών και η ομοιόμορφη καταπολέμηση ορισμένων μορφών ρύπανσης, ώστε να μην εγείρονται τεχνικά εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων λόγω των διαφορετικών εθνικών προσεγγίσεων. Μόνο μετά την Ενιαία Πράξη του 1987, το περιβάλλον και η ανάγκη της προστασίας του ενσωματώθηκαν στο κείμενο της Συνθήκης[396].

Η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική καλύπτει σήμερα σχεδόν το σύνολο των περιβαλλοντικών θεμάτων[397]. Το θεσμικό πλαίσιο στο οποίο αναπτύχθηκε ήταν τα έξη πολυετή Προγράμματα Δράσης για το Περιβάλλον. Το πρώτο θεσπίσθηκε το 1973, ενώ το τρέχον έκτο πρόγραμμα θα ισχύει μέχρι το 2012.

Η προσέγγιση που υιοθετήθηκε αρχικά ήταν η κλασική κοινοτική μέθοδος, βασιζόμενη σε νομοθετικές ρυθμίσεις που αποφασίζονται στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και εφαρμόζονται με ενιαίο τρόπο από τα κράτη – μέλη. Οι κοινοτικές περιβαλλοντικές ρυθμίσεις είχαν ως επί το πλείστον την μορφή οδηγιών[398] που καθόριζαν ποσοτικούς στόχους και αυστηρά

---

[394] Knill, C. και Lenschow, A. (2004) "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation". Στο Jordana, J. και Levi – Faur, D. (επιμ.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

[395] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s15000.htm (29/05/2009).

[396] Wilkinson, D. (1990) *Greening the treaty: Strengthening environmental policy in the Treaty of Rome* (London: Institute for European Environmental Policy).

[397] Εξαίρεση αποτελούν οι περιβαλλοντικοί φόροι που άπτονται της φορολογικής πολιτικής, ο χωροταξικός σχεδιασμός, καθώς και αυτά που σχετίζονται με την πυρηνική ενέργεια, για τα οποία είναι αρμόδια η Euratom, μία από τις τρεις Κοινότητες των συνθηκών της Ρώμης.

[398] Τα νομοθετικά εργαλεία που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι οι οδηγίες που για να εκτελεστούν πρέπει πρώτα να μεταφερθούν στο εθνικό Δίκαιο των κρατών μελών, οι κανονισμοί που ισχύουν ως έχουν σε όλα τα κράτη μέλη και οι αποφάσεις που ισχύουν ως έχουν στα κράτη μέλη για τα οποία προορίζονται. Οι οδηγίες χρησιμοποιούνται

χρονοδιαγράμματα, αφήνοντας στα κράτη – μέλη την ευχέρεια να επιλέξουν τις μεθόδους με τις οποίες θα μετέφεραν τις διατάξεις στο εθνικό δίκαιο για να επιτύχουν τους στόχους (αν και σε πολλές περιπτώσεις οι διαθέσιμες μέθοδοι για την επίτευξη των στόχων περιορίζονταν από την «βέλτιστη διαθέσιμη τεχνολογία»).

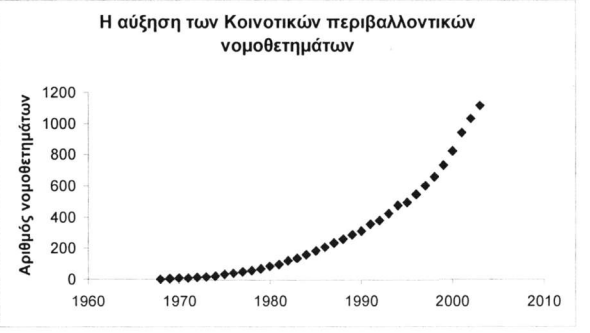
Λυδία λίθος για την αξιολόγηση κάθε κοινοτικής πολιτικής ήταν και παραμένει το κριτήριο του απρόσκοπτου ανταγωνισμού και της καλής λειτουργίας της αγοράς. Είναι συνεπώς φυσικό η προβληματική του ανταγωνισμού να διαπερνά και να καθορίζει και την εξέλιξη της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής σε όλες τις φάσεις της ιστορίας της. Στην διαμόρφωσή της καθοριστικό ρόλο παίζουν αφ' ενός η δυναμική της ίδιας της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, που συνεχώς επεκτείνεται σε νέα πεδία και αφ' ετέρου, η ανασχετική τάση των εθνικών κυβερνήσεων να διατηρήσουν ή και να ανακτήσουν, τις εξουσίες που ατύπως ή de jure έχουν εκχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

10.1 Αμφισβήτηση κοινοτικής αρμοδιότητας

Στην πράξη, η αμφισβήτηση της αρμοδιότητας της Κοινότητας να ρυθμίζει περιβαλλοντικά θέματα παραμένει ως σήμερα ενεργή, αν και η μορφή με την οποία διατυπώνεται σε κάθε περίοδο διαφέρει. Το αρχικό ερώτημα, αν η περιβαλλοντική πολιτική πρέπει να είναι εθνική υπόθεση ή να αποφασίζεται σε Κοινοτικό επίπεδο, έδωσε την θέση του σε ένα νέο ερώτημα: Ποιο είναι το εκάστοτε καταλληλότερο επίπεδο για την λήψη περιβαλλοντικών μέτρων; Η οπτική αυτή εισήγαγε στις νομοθετικές ρυθμίσεις μια «αντικειμενική» οικονομική διάσταση: κάθε νομοθετική πρόταση οφείλει να υποβάλλεται σε ανάλυση κόστους – οφέλους όσον αφορά το επίπεδο στο οποίο είναι σκόπιμο να θεσπιστεί.

Παρά τις υπάρχουσες αντιθέσεις, η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν έπαψε να αποτελεί μονόδρομο που χαρακτηρίζεται από μια συνεχιζόμενη εκχώρηση εξουσιών από τα κράτη – μέλη. Πάνω από 300 οδηγίες που έχουν εκδοθεί για περιβαλλοντικά θέματα έχουν ενσωματωθεί στο «κοινοτικό κεκτημένο».

για τις γενικές περιβαλλοντικές διατάξεις, οι κανονισμοί για τις περιβαλλοντικές διατάξεις που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό και οι αποφάσεις για τις τροποποιήσεις των τεχνικών παραρτημάτων.



Η εκθετική αύξηση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας και η επέκτασή της σε ένα συνεχώς διευρυνόμενο θεματικό πεδίο είναι ασφαλής δείκτης της αυξανόμενης σπουδαιότητας του ρόλου της Κοινότητας στην ανάπτυξη της περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο, ακόμη και σε χώρες με ισχυρή παράδοση σε θέματα περιβαλλοντικής προστασίας.

Οι ρυθμίσεις για το περιβάλλον (κατά κύριο λόγο οδηγίες) που έχουν εκδοθεί στην διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών καλύπτουν μια ευρεία θεματολογία και περιλαμβάνουν σήμερα, μεταξύ άλλων, διατάξεις για την ποιότητα του αέρα και του νερού, τον θόρυβο, την διατήρηση της άγριας ζωής και των οικολογικών ενδιαιτημάτων, την διαχείριση των απορριμμάτων και την ανακύκλωση, την προστασία από τις επικίνδυνες ουσίες και τα βιομηχανικά ατυχήματα, την ρύθμιση θεμάτων βιοτεχνολογίας, καθώς και γενικά θέματα, όπως η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η ελεύθερη πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, οι εθελοντικοί περιβαλλοντικοί έλεγχοι και η περιβαλλοντική ευθύνη, η οικολογική σήμανση των προϊόντων και τα περιβαλλοντικά πρότυπα.

Σύμφωνα με εκτιμήσεις (European Environmental Bureau), η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία, η οποία έχει ενσωματωθεί στις νομοθεσίες των κρατών – μελών, αντιπροσωπεύει κατά μέσο όρο το 80% της συνολικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στα κράτη – μέλη. Το ποσοστό αυτό είναι μεγαλύτερο στις περιφερειακές χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπου η κύρια πηγή περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των κοινοτικών διατάξεων.

Η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική αναπτύχθηκε και επεκράτησε σε ένα αμφίρροπο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον[399]. Παρά τις εγγενείς δυσχέρειες, ο όγκος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αυξήθηκε εκθετικά κατά την διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών. Παρατηρείται

[399] Usui, Y. (2005) "New Modes of Governance and the Climate Change Strategy in the European Union: Implications for Democracy in Regional Integration". *1st CREP International Workshop*, Tokyo 12 – 13 September.

μάλιστα το εξής παράδοξο: οι περισσότερες κυβερνήσεις, ακόμη και όταν υπεραμύνονται της εθνικής τους κυριαρχίας και δείχνουν απροθυμία στην εκχώρηση εξουσιών στα Κοινοτικά όργανα, προτιμούν σιωπηρά να αποφασίζεται η περιβαλλοντική νομοθεσία «στις Βρυξέλλες» και όχι στο εθνικό επίπεδο. Ο λόγος είναι ότι η μετέπειτα μεταφορά της νομοθεσίας στα εθνικά δίκαια έχει μικρότερο πολιτικό κόστος, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για μη δημοφιλείς διατάξεις. Η μεταφορά της νομοθεσίας εμφανίζεται ως συμμόρφωση προς ειλημμένες αποφάσεις, που έχουν ήδη τον χαρακτήρα του τετελεσμένου.

10.2 Ορια της κλασικής κοινοτικής μεθόδου

Τα αποτελέσματα αυτής της πρακτικής είναι αντιφατικά. Το θετικό είναι ότι διευκολύνεται η δημιουργία μιας εκτεταμένης, προηγμένης και ενιαίας περιβαλλοντικής νομικής υποδομής, που θα ήταν πολύ δύσκολο έως αδύνατο να αναπτυχθεί από τα κράτη – μέλη. Το αρνητικό είναι ότι η περιβαλλοντική νομοθεσία, η οποία αποφασίζεται στο Κοινοτικό επίπεδο, συχνά μεταφέρεται καθυστερημένα ή/και πλημμελώς στα εθνικά δίκαια των κρατών – μελών και μερικές φορές εφαρμόζεται ανεπαρκώς ή και καθόλου. Ένας από τους λόγους που έχουν επισημανθεί είναι ότι οι εθνικές διοικήσεις, οι οποίες δεν συμμετέχουν στην διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και της νομοθεσίας, δεν ταυτίζονται ή ακόμη δεν κατανοούν το πνεύμα και το περιεχόμενο διατάξεων που έχουν αποφασιστεί ερήμην των διοικήσεων και των πολιτών των κρατών – μελών. Η κριτική αυτή έχει υιοθετηθεί από την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, παρ' όλο που όλες οι κοινοτικές ρυθμίσεις εξετάζονται εξαντλητικά σε διάφορα επίπεδα από τεχνικές και από πολιτικές επιτροπές, όπου συμμετέχουν εκπρόσωποι και εμπειρογνώμονες των κρατών – μελών. Ένας άλλος λόγος, είναι το οικονομικό και πολιτικό κόστος που συνεπάγεται, βραχυπρόθεσμα, η περιβαλλοντική πολιτική ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες, μακροπρόθεσμα, το κόστος αυτό αναμένεται ότι θα αποσβεστεί.

Πρόσθετο αίτιο των μη ικανοποιητικών επιδόσεων σε ορισμένους τομείς είναι η πλημμελής ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες πολιτικές. Οι πολιτικές σε βασικούς τομείς, όπως της γεωργίας, των μεταφορών, της ενέργειας χαράσσονται χωρίς να υπολογίζεται η περιβαλλοντική τους διάσταση[400]. Αποτέλεσμα είναι ότι οι τυχόν βελτιώσεις, οι οποίες

[400] Lenschow, A. (2002) "New Regulatory Approaches in 'Greening' EU Policies". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 95 – 112.

επιτυγχάνονται σε έναν τομέα μπορεί να εξουδετερώνονται από τις δυσμενείς εξελίξεις σε άλλους τομείς[401].

Μολονότι η κριτική αυτή είναι γενικά αποδεκτή σε διακηρυκτικό επίπεδο, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες πολιτικές προσκρούει στην διοικητική αδράνεια και σε ιδεολογικούς φραγμούς. Κατά παράδοση, με θέματα περιβάλλοντος ασχολείται η οικεία Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής, αλλά η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική είναι αποδεκτή μόνο στον βαθμό που δεν έρχεται σε αντίθεση με τους στόχους των άλλων πολιτικών.

10.3 Η νέα προσέγγιση

Πλημμελής εφαρμογή και πλημμελής ενσωμάτωση αποτέλεσαν αντικείμενο έντονης κριτικής. Θεωρήθηκε ότι και στις δύο περιπτώσεις η παραδοσιακά ακολουθούμενη νομοθετική προσέγγιση είναι ακατάλληλη για την αντιμετώπιση σύνθετων προβλημάτων, όπως είναι τα περιβαλλοντικά προβλήματα. Η κριτική αυτή προετοίμασε το έδαφος για μια «νέα προσέγγιση» που φιλοδοξεί να είναι περισσότερο εύκαμπτη, αποκεντρωμένη, ανοικτή και συμμετοχική. Η νέα προσέγγιση θέτει ευρείς πολιτικούς στόχους, η επίτευξη των οποίων επαφίεται σε εθελοντικές ρυθμίσεις και μέτρα βασιζόμενα στους νόμους της αγοράς. Η νέα προσέγγιση δεν αξιολογείται μόνο από τα αποτελέσματά της στην επίτευξη ποσοτικών στόχων, αλλά επίσης από την αλλαγή αντιλήψεων που επιφέρει η εφαρμογή της, καθώς και τον βαθμό στον οποίο η διαδικασία θα επιτρέψει την εξεύρεση λύσεων συμβατών με τους γενικούς στόχους της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και προσαρμοσμένων στις τοπικές περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες[402].

Σύμφωνα με την «νέα προσέγγιση», οι νομοθετικές ρυθμίσεις θα περιοριστούν και θα αφορούν περισσότερο την θέσπιση διαδικασιών που θα πρέπει να ακολουθούνται για την προσέγγιση γενικών και κοινά αποδεκτών περιβαλλοντικών στόχων και λιγότερο την επίτευξη των ίδιων των στόχων. Η ιστορία της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από μια έντονη εσωτερική δυναμική που της επέτρεψε να αναδυθεί, να εδραιωθεί, να διογκωθεί και να επεκταθεί, σε ένα θεσμικό πλαίσιο όπου κυρίαρχη αξία ήταν ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η απρόσκοπτη κυκλοφορία και ανταλλαγή των εμπορευμάτων[403].

Η ολοκλήρωση της Κοινής Αγοράς έχει την δική της ισχυρή εσωτερική δυναμική. Η αντιπαράθεση ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και την ελεύθερη αγορά παραμένει

[401] Κλασικό παράδειγμα είναι οι μεταφορές. Οι μειώσεις των εκπομπών καυσαερίων που οφείλονταν στην καλύτερη απόδοση των κινητήρων εξουδετερώνονται από την αύξηση του μέσου κυβισμού και του αριθμού των οχημάτων.

[402] Mol, A., Liefferink, D. και Lauber V. (2000) "Introduction". Στο Mol, A., Lauber, V. και Liefferink, D. (επιμ.) *The Voluntary Approach to Environmental Policy: Joint Environmental Policy – making in Europe* (Oxford: Oxford University Press).

[403] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s15001.htm (29/05/2009).

ενεργή αλλάζοντας όμως μορφή και στόχους. Σήμερα κανείς δεν αμφισβητεί την αναγκαιότητα μιας κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η κριτική εστιάζεται στην περιορισμένη αποτελεσματικότητα των νομοθετικών παρεμβάσεων, στην εκ των άνω διαμόρφωση και επιβολή των στόχων χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες, στην μειωμένη συμμετοχή των ενδιαφερομένων και του κοινού στην λήψη των αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον, στην άνιση επιβάρυνση του κόστους από την ομοιόμορφη εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την μείωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, σε κάθε φάση της εξέλιξής της, ήταν η συνισταμένη της εγγενούς δυναμικής και της μορφής που ελάμβανε η αμφισβήτησή της. Τόσο η μία όσο και η άλλη τάση επηρεάζονται από το διεθνές πολιτικό και οικονομικό κλίμα και τις διεθνείς εξελίξεις στον τομέα του περιβάλλοντος. Θα πρέπει επίσης να συναξιολογηθεί η συντομία του χρονικού διαστήματος εντός του οποίου αναπτύχθηκε η Κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, με δεδομένες τις βαθιές αλλαγές νοοτροπίας που απαιτούσε τόσο από τον επιχειρηματικό κόσμο όσο και από τον πολίτη – καταναλωτή.

Ο προβληματισμός αυτός εντάθηκε στα τέλη της δεκαετίας του '90 για να κορυφωθεί με τη «Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση»[404] που εκδόθηκε το 2001. Ο όρος «διακυβέρνηση» συνδέθηκε με περιστολή των νομοθετικών ρυθμίσεων και υποκατάστασή τους από οικονομικά και εθελοντικά μέτρα. Πρόκειται για μια ευρύτερη συζήτηση που διεξάγεται γύρω από την απαίτηση για λιγότερο κράτος και περισσότερη αγορά και κοινωνική συμμετοχή.

Το γεγονός της πλημμελούς εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, οι καθυστερήσεις στην μεταφορά των οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες, η αποξένωση από το επίπεδο όπου συζητούνται και αποφασίζονται οι περιβαλλοντικές διατάξεις, ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός νομοθετικών ρυθμίσεων, καθώς και η ιεραρχική και ενιαία προσέγγιση έγιναν το υπόβαθρο για μια γενικότερη κριτική της προσπάθειας να ελεγχθούν τα περιβαλλοντικά προβλήματα με νομοθετικές παρεμβάσεις («top-down»). Σύμφωνα με την νέα προσέγγιση, οι περιβαλλοντικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με συμμετοχή των εμπλεκομένων και του ενδιαφερόμενου κοινού («bottom-up»).

Η Λευκή Βίβλος προτείνει, στις περιπτώσεις, όπου οι νομοθετικές ρυθμίσεις είναι αναγκαίες, να επιλέγονται είτε οδηγίες – πλαίσιο είτε κανονισμοί, αντί των συμβατικών οδηγιών. Ο οδηγίες – πλαίσιο δίνουν γενικές κατευθύνσεις και καθορίζουν γενικούς στόχους και

[404] COM (2001) 428 final. Ο όρος «διακυβέρνηση» εισέβαλε στις συζητήσεις περί μετεξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής για να σηματοδοτήσει την αποποίηση των «κυβερνητικού χαρακτήρα» νομοθετικών μέτρων. Διακυβέρνηση, σύμφωνα με το Λευκό Βιβλίο είναι το σύνολο των κανόνων, των διαδικασιών και των συμπεριφορών που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία στο Ευρωπαϊκό επίπεδο, κυρίως όσον αφορά τις ανοικτές διαδικασίες, την συμμετοχή, την ευθύνη, την αποτελεσματικότητα και την συνοχή. Στις πέντε αυτές αρχές της «καλής διακυβέρνησης» πρέπει να προστεθούν η επικουρικότητα και η αναλογικότητα μέσων και σκοπού.

χρονοδιαγράμματα, και για να εφαρμοσθούν πλήρως χρειάζονται ένα σύνολο θυγατρικών οδηγιών ή τεχνικών ρυθμίσεων. Οι κανονισμοί δεν αφήνουν περιθώρια γιατί ισχύουν ως έχουν και η εφαρμογή τους στα κράτη – μέλη είναι άμεση. Είναι προφανές ότι οι οδηγίες – πλαίσιο πρέπει να χρησιμοποιούνται όταν η φύση του περιβαλλοντικού προβλήματος είναι τέτοια που να δικαιολογεί διαφοροποιημένη προσέγγιση. Η χρήση των κανονισμών θεωρείται κατάλληλη για περιπτώσεις στις οποίες η διαχείριση ενός δεδομένου κινδύνου πρέπει να είναι άμεση (όπως, για παράδειγμα, όταν απειλείται άμεσα η δημόσια υγεία). Η ήδη ισχύουσα νομοθεσία πρέπει να εξορθολογιστεί και ο όγκος της να μειωθεί [405].

Η συζήτηση αυτή αποκτά έναν ιδιαίτερο χαρακτήρα γιατί η «νέα προσέγγιση» είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως προσπάθεια για την αποτελεσματικότερη επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας με την βοήθεια εναλλακτικών εργαλείων, αλλά και ως μέσο για την χαλάρωση των σημερινών απαιτήσεων που ορίζονται στο πλαίσιο της συμβατικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας[406]. Η αντιπαράθεση ανάμεσα στην νέα προσέγγιση και την συμβατική νομοθετική πρακτική αντανακλά την βαθύτερη σύγκρουση των προτεραιοτήτων της οικονομικής (ανάπτυξη) και της κοινωνικής πολιτικής (απασχόληση), με τις προτεραιότητες της περιβαλλοντικής πολιτικής (προστασία περιβάλλοντος και ανθρώπινης υγείας).

10.4 Στρατηγική της Λισσαβόνας: Περιβαλλοντική διάσταση της αειφορίας & Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού

Η σύνθεση των προτεραιοτήτων της οικονομικής, της κοινωνικής και της περιβαλλοντικής πολιτικής επιχειρήθηκε με την κατάρτιση μιας ενιαίας πολιτικής για την αειφόρο ανάπτυξη. Η προσπάθεια αυτή συνδέεται με τρεις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: του Cardiff το 1998, της Λισσαβόνας το 2000 και του Gothenburg το 2001. Στο Cardiff διατυπώθηκε η στρατηγική για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής σε όλες τις πολιτικές, στην Λισσαβόνα τέθηκαν τα κριτήρια για την ανανέωση της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής για την κοινωνική συνοχή και στο Gothenburg τέθηκαν οι βάσεις μιας Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη, που εισάγει στην Στρατηγική της Λισσαβόνας την περιβαλλοντική διάσταση της αειφορίας, ως ισότιμη συνιστώσα πλάι στην οικονομική και την κοινωνική[407].

---

[405] Το 2001 η συμβουλευτική εταιρία Mandelkern Group πρότεινε στην Επιτροπή μείωση (αριθμητικά) της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά 40%. Η Επιτροπή αποδέχθηκε τελικά ως στόχο την μείωση κατά 25%.

[406] Kraemer, L. (2003) "Environment Related Processes". Στο Meuleman, L. et al. (επιμ.) *Environmental Governance in Europe* (Utrecht: Lemma Publishers).

[407] Lenschow, A. (2007) "Environmental policy in the EUQ Bridging Policy, Politics and Politics Dimensions". Στο Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. και Rosamond, B. (επιμ.) *Handbook of European Union Politics*, (London: Sage Publ).

Όμως στην πράξη, η οικονομική συνιστώσα είχε σαφώς το προβάδισμα έναντι της κοινωνικής και της περιβαλλοντικής. Διακηρυγμένος στόχος της στρατηγικής της Λισσαβόνας είναι να γίνει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα «η πιο ανταγωνιστική, βασισμένη στην γνώση, οικονομία στον κόσμο, ικανή για αειφόρο ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»[408]. Η αειφόρος ανάπτυξη ορίζεται κυρίως με οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια. Η προτεραιότητα που δίνεται στην οικονομία οφείλεται μεταξύ άλλων στην εδραιωμένη πεποίθηση, σύμφωνα με την οποία η οικονομική ανάπτυξη αποτελεί προϋπόθεση για την μείωση της ανεργίας, των κοινωνικών ανισοτήτων και των περιβαλλοντικών πιέσεων[409].

Η οικονομία έχει το προβάδισμα, αλλά χρειάζεται ένα σταθερό πλαίσιο για να λειτουργήσει. Η στρατηγική της Λισσαβόνας αποφεύγει τις άκαμπτες νομοθετικές ρυθμίσεις και μεταθέτει το βάρος σε διαδικασίες όπως η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» (open method of co-ordination) ή υβριδικές μεθόδους που συνδυάζουν τα νομοθετικά μέτρα με τις εθελοντικές συμφωνίες και την αυτορρύθμιση (self regulation). Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού στηρίζεται στην θέσπιση κοινών στόχων και κατευθυντηρίων γραμμών για την επίτευξή τους. Η Κοινότητα παίζει στην περίπτωση αυτή τον ρόλο μιας υπερεθνικής οντότητας που αναλαμβάνει τον συντονισμό, χωρίς όμως να διαθέτει πέραν της πειθούς, άλλες δυνατότητες επιβολής. Οι στόχοι και οι κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι δεσμευτικοί, όπως ένας κανόνας του συμβατικού δικαίου, αλλά αποτελούν επιθυμητές επιλογές που συνήθως λαμβάνουν την μορφή συστάσεων του Συμβουλίου προς τα κράτη – μέλη[410].

Ο θεμελιώδης πρακτικός στόχος της Στρατηγικής για την Αειφορία είναι η «αποσύνδεση» της οικονομικής ανάπτυξης από την αυξημένη κατανάλωση φυσικών πόρων. Ο στόχος αυτός για να επιτευχθεί απαιτεί μια πολυδιάστατη προσέγγιση που θα συντονίζεται από το Συμβούλιο. Μεταξύ των μέτρων που βασίζονται στην λειτουργία της αγοράς είναι η διόρθωση των τιμών (με την επιβολή φορολογίας ή με την βοήθεια εμπορεύσιμων αδειών)[411], ώστε να ενσωματώνουν το εξωτερικό κόστος[412] (οικονομικό, κοινωνικό, περιβαλλοντικό) που συνεπάγεται η χρήση και η κατανάλωση των φυσικών πόρων και της ενέργειας. Οι διορθωμένες τιμές αναμένεται ότι θα συμβάλλουν στην ανάσχεση των σημερινών τάσεων για αυξημένη κατανάλωση φυσικών πόρων

[408] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, Μάρτιος 2000

[409] Το θεωρητικό υπόβαθρο παρέχουν οι αναλύσεις του Kuznets και των Grossman και Krueger. Σύμφωνα τον Kuznets (1955), οι εισοδηματικές διαφορές αυξάνονται όσο αυξάνεται το κατά κεφαλή εισόδημα. Μετά όμως από μια οριακή τιμή αρχίζουν να μειώνονται. Η σχέση αυτή έχει την μορφή ενός αντεστραμμένου U και είναι γνωστή ως «καμπύλη Kuznets». Σαράντα χρόνια αργότερα, οι Grossman και Krueger (1995) υποστήριξαν ότι μια παρόμοια σχέση υπάρχει ανάμεσα στο κατά κεφαλή εισόδημα και τις περιβαλλοντικές πιέσεις («περιβαλλοντική καμπύλη Kuznets») που πέραν από ένα εισοδηματικό όριο, αρχίζουν να μειώνονται.

[410] Frank, R. και Greenstein, R. (επιμ.) (2004) *Gouvernance et Identités en Europe* (Bruxelles: Bruylant), σσ. 71 – 83.

[411] Οι δύο μέθοδοι είναι θεωρητικά ισοδύναμες, αλλά διαφέρουν ως προς την αφετηρία και την φιλοσοφία. Η επιβολή φόρων αποτελεί εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Οι εμπορεύσιμες άδειες θεμελιώνουν κατά κάποιο τρόπο το δικαίωμα στην ρύπανση. Η επιβολή φόρου στην ρύπανση έχει προταθεί από τον Pigou (1932) για την ενσωμάτωση των ζημιών που προξενούσε η ρύπανση του αέρα στις βιομηχανικές εγκαταστάσεις. Για την μέθοδο των εμπορεύσιμων αδειών βλ.Coase (1960).

[412] OECD Council Recommendation on Economic Instruments C(90) 177/final

και ενέργειας, γιατί θα αποτελέσουν αντικίνητρο για την σπατάλη. Οι χαμηλότερες εισροές υλικών και ενέργειας, χάρη στην χρήση βελτιωμένων και αποδοτικότερων τεχνολογιών θα οδηγήσουν σε χαμηλότερες εκροές ρύπων. Αυτό συμβαίνει στις περιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, των μεταφορών, της κατανάλωσης φυσικών πόρων, αλλά και της φτώχειας, της παρατεινόμενης ανεργίας, του εντεινόμενου κοινωνικού αποκλεισμού.

Η Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη εστιάζεται στην προώθηση παραγωγικών και καταναλωτικών προτύπων συμβατών με την αρχή της αειφορίας, την εσωτερίκευση του κόστους και την ενίσχυση της περιβαλλοντικής έρευνας και τεχνολογίας. Οι κύριοι στόχοι της Στρατηγικής για την Αειφόρο Ανάπτυξη είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η κοινωνική ισορροπία και συνοχή και η οικονομική ευημερία. Οι στόχοι αυτοί συμπληρώνονται από δέκα κατευθυντήριες αρχές: προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δικαιοσύνη ανάμεσα στις γενιές, δημοκρατική κοινωνία, συμμετοχή των πολιτών, συμμετοχή των επιχειρηματιών και των κοινωνικών εταίρων, πολιτική συνοχή, πολιτική ενσωμάτωση, βέλτιστες τεχνολογίες, προληπτική δράση και ο ρυπαίνων πληρώνει.

Με την «νέα προσέγγιση» στις περιβαλλοντικές νομοθετικές ρυθμίσεις, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα οφείλει να πειραματίζεται με νέας μορφής «διαδικαστικές» οδηγίες οι οποίες δεν καθορίζουν σαφείς ποσοτικούς στόχους, αλλά διαδικασίες και χρονοδιαγράμματα. Ο λεπτομερής καθορισμός των στόχων πρέπει να είναι αποτέλεσμα των διαδικασιών που προβλέπουν συμμετοχή των εμπλεκομένων και του ενδιαφερόμενου κοινού, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνθήκες. Οι τάσεις αυτές ενισχύθηκαν ιδιαίτερα μετά την Σύνοδο Κορυφής στο Γιοχάνεσμπουργκ, το 2002, δέκα χρόνια μετά το Ρίο, όπου αμφισβητήθηκε, κυρίως από τις ΗΠΑ και τους συνοδοιπόρους των, η νομοθετική προσέγγιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, προς όφελος εθελοντικών συμφωνιών και οικονομικών εργαλείων φιλελεύθερης λογικής, όπως είναι οι εθελοντικοί περιβαλλοντικοί έλεγχοι, η περιβαλλοντική σήμανση των προϊόντων, οι εμπορεύσιμες άδειες εκπομπών[413].

10.5 Αποτίμηση των νέων μορφών διακυβέρνησης στην περιβαλλοντική πολιτική

Η πρόοδος της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι προφανής, το ίδιο και η εγγενής δυναμική της, παρά τις δυσκολίες, τις επιμέρους παλινδρομήσεις και την πλημμελή της εφαρμογή. Ωστόσο, αν κανείς ανατρέξει στην πορεία της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής θα διακρίνει ότι σε κάθε στάδιο διαδρομής συγκρούονται δύο αντίπαλες τάσεις. Η μία επιδιώκει να συνεχίσει

[413] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l28171.htm (29/05/2009).

και να εντείνει τις προσπάθειες προς την εκάστοτε πεπατημένη, η άλλη αμφισβητεί την συμβατική σοφία και προσπαθεί να αλλάξει την κατεύθυνση.

Εκ πρώτης όψεως, η πρώτη τάση είναι «συντηρητική», η δεύτερη «προοδευτική». Συχνά, όμως, η δεύτερη είναι αποτέλεσμα ενός βαθύτερου οικο – σκεπτικισμού (ή και ευρω – σκεπτικισμού), που επιδιώκει λιγότερο περιβάλλον, λιγότερες νομοθετικές ρυθμίσεις και περισσότερη αγορά. Συχνά, επίσης, η πρώτη επιδιώκει να διατηρήσει τα επιτεύγματα της προηγούμενης προόδου.

Ας θυμηθούμε τα αντιθετικά ζεύγη εννοιών που κυριάρχησαν σε διάφορες περιόδους στην εξέλιξη της Κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής:

- προστασία του περιβάλλοντος – ελευθερία της αγοράς
- κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική – εθνικές περιβαλλοντικές πολιτικές
- όρια εκπομπών – κριτήρια ποιότητας
- επικουρικότητα – εθνική κυριαρχία
- νομοθετική προσέγγιση – μη νομοθετική προσέγγιση
- συναπόφαση στα περιβαλλοντικά θέματα – δικαίωμα veto
- ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στην οικονομία – ενσωμάτωση της οικονομίας στο περιβάλλον
- διοικητική προσέγγιση (top-down) – συμμετοχική προσέγγιση (bottom-up).

Παρά την έντονη κριτική της νομοθετικής προσέγγισης που εστιάζεται στην πλημμελή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και στο υψηλό κόστος εφαρμογής της, κατά το μεγαλύτερο μέρος της η κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική βασίζεται στην κοινοτική νομοθεσία. Οι νέες οδηγίες (ή οι οδηγίες – πλαίσιο) γίνονται όλο και πιο φιλόδοξες, έχουν ένα μακρινό χρονικό ορίζοντα, αλλά καθορίζουν διαδικασίες και όχι ποσοτικά όρια. Κατά κάποιο τρόπο, ό,τι κερδίζεται από την εμβάθυνση και την επέκταση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, χάνεται σε σαφήνεια. Από την άλλη πλευρά οι εθελοντικού χαρακτήρα εφαρμογές, που είναι ο στόχος της νέας προσέγγισης, είναι λίγες. Οι γνωστότερες είναι η απονομή οικολογικού σήματος, το «σύστημα οικολογικής διαχείρισης και εθελοντικών ελέγχων» (EMAS) και οι συμφωνίες με την βιομηχανία, π.χ. για τα απορρυπαντικά, τις τηλεοράσεις και τις βιντεοκάμερες, τις εκπομπές CO_2 από τα αυτοκίνητα, τα ενεργειακά σήματα στις συσκευές, τις συσκευασίες, που ενισχύονται από σχετική κοινοτική νομοθεσία που θεσμοθετεί ένα ελάχιστο απαιτήσεων[414].

Είναι η νέα προσέγγιση περισσότερο αποτελεσματική από την κλασική νομοθετική μέθοδο; Είναι λιγότερο ιεραρχική; Θεωρητικά οι κλασικές νομοθετικές μέθοδοι είναι τεχνοκρατικές και λειτουργούν "top – down". Οι νέες μέθοδοι βασίζονται σε συναίνεση και συμμετοχή και

[414] Best, E. (2003) "Alternative Regulations or Complementary Methods". *Eipascope 1.*

λειτουργούν "bottom – up". Στην πράξη όμως τα πράγματα είναι λιγότερο απόλυτα. Οι νέες μέθοδοι θέτουν σοβαρά προβλήματα στις εθνικές διοικήσεις που έχουν συνηθίσει να λειτουργούν ιεραρχικά και τεχνοκρατικά. Οι προσαρμογές τους στην οριζόντια λειτουργία, την υπέρβαση των διοικητικών ορίων και την αποδοχή των συμμετοχικών διαδικασιών προϋποθέτουν μια άνωθεν ισχυρή βούληση, ικανή να επιβάλλει την αναγκαία αλλαγή φιλοσοφίας, δομής και πρακτικής τόσο στις εθνικές, όσο και στις κοινοτικές διοικήσεις.

Συνεπώς η εφαρμογή διαδικασιών "bottom – up" προϋποθέτει ριζικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις "top – down". Εξ άλλου, η «συμμετοχή» είναι ατελής έννοια, καθότι το «κοινό» δεν καθορίζεται με ακρίβεια για να αποκτήσει νομιμοποίηση. Π.χ. η πάγια συμμετοχή των οκτώ μεγάλων περιβαλλοντικών οργανώσεων σε διαβουλεύσεις με την Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος για την διαμόρφωση της κοινοτικής Πολιτικής μόνο εν μέρει εξασφαλίζει την αντιπροσώπευση των διαφόρων ομάδων των Ευρωπαίων πολιτών και θα ήταν δυνατόν να θεωρηθεί ως μια συνεργασία με προνομιακό συνομιλητή. Ο χρόνος θα δείξει αν θα επιτευχθεί ένα ισορροπημένο μείγμα πολιτικής βούλησης, ουσιαστικής συμμετοχής της κοινωνίας, και συνεργασίας μεταξύ της αγοράς και της επιστημονικής κοινότητας.

11. Απασχόληση και κοινωνική πολιτική: Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού και Κλασική Κοινοτική Μέθοδος

Χάρη στο σύστημα εισφορών που ίδρυε η Συνθήκη του Παρισιού, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) ήταν καλύτερα εξοπλισμένη από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα απασχόλησης. Πράγματι, η Συνθήκη ΕΚΑΧ περιλάμβανε στο άρθρο 56 διατάξεις για τα θέματα απασχόλησης στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα. Χρήσιμα συμπεράσματα απορρέουν από την εμπειρία που αποκτήθηκε από την ΕΚΑΧ, η οποία λειτούργησε σε ιδιαίτερη συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους και με συγχρηματοδότηση των ενισχύσεων αναπροσαρμογής των απολυομένων εργαζομένων από εισφορές επί της παραγωγής των προϊόντων άνθρακα και χάλυβα. Αυτό το σύστημα άμβλυνε τους κοινωνικούς αντίκτυπους του εξαιρετικά μεγάλου αριθμού απωλειών θέσεων εργασίας αυτών των τομέων κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια[415]. Μετά την εκπνοή της Συνθήκης ΕΚΑΧ τον Ιούλιο 2002, η ιδιοκτησία, η διαχείριση και ο προορισμός των κεφαλαίων που προέρχονται από την ΕΚΑΧ, μεταβιβάστηκαν στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκπροσωπούμενη από την Επιτροπή.

Αντίθετα από τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, η Συνθήκη ΕΟΚ δεν εξόπλιζε αρκετά τους κοινοτικούς θεσμούς για να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα απασχόλησης που άρχισαν να βασανίζουν σοβαρά όλα τα κράτη της Κοινότητας στα μέσα της δεκαετίας του '70. Βέβαια, το άρθρο 118 της Συνθήκης όριζε ως αποστολή της Επιτροπής την προώθηση του συντονισμού μεταξύ των κρατών – μελών στο κοινωνικό πεδίο, μεταξύ άλλων και σε θέματα απασχόλησης. Αλλά γι' αυτόν τον συντονισμό είχε ως μόνα μέσα τις μελέτες, τις γνωμοδοτήσεις και την οργάνωση διαβουλεύσεων. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε και εξακολουθεί να χρησιμοποιεί αυτά τα μέσα, τα οποία συμπληρώθηκαν με τα νέα μέσα που αναπτύχθηκαν χάρη στη Συνθήκη ΕΚ.

Ως προς την αμοιβαία πληροφόρηση και τη διαβούλευση, η Επιτροπή έχει θέσει σε λειτουργία ένα πρόγραμμα στατιστικής σε θέματα απασχόλησης και δημοσιεύει εκθέσεις με προβλέψεις απασχόλησης κατά τομέα, οι οποίες βασίζονται σε εθνικές εργασίες αλλά με ομοιογενείς ποσοτικές ενδείξεις[416]. Επίσης, η Επιτροπή τηρεί μια διαρκή απογραφή των μέτρων που παίρνονται σε κάθε χώρα για την αντιμετώπιση της ανεργίας. Ο έλεγχος και η ανάλυση του επιπέδου και της δομής της ζήτησης εργασίας στην ΕΕ βοηθούν στον προσδιορισμό των θέσεων

[415] Μούσης, Ν. (2005) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 11η αναθεωρημένη έκδοση).
[416] Κανονισμός 577/98, ενοποιημένη έκδοση 12.01.2004, τροποποιηθείς τελευταία από κανονισμό 1372/2007.

εργασίας, των δυσχερειών και των κακών συνδυασμών κατά περιοχή, τομέα οικονομικής δραστηριότητας και επάγγελμα[417].

Σε συνεργασία με τις εθνικές διοικήσεις, η Επιτροπή διαχειρίζεται ένα σύστημα πληροφόρησης για τις πολιτικές απασχόλησης, το Ευρωπαϊκό παρατηρητήριο απασχόλησης, το οποίο αποτελεί ένα δίκτυο συγκέντρωσης των πληροφοριών μεταξύ των κρατών – μελών και της Επιτροπής. Το Παρατηρητήριο παρέχει υπηρεσίες στο κοινό υπό τη μορφή περιοδικών εκδόσεων και διαρκώς ενημερωμένων τραπεζών εργασίας. Καταρτίζει επίσης συγκριτικές αναλύσεις πολιτικής και παρέχει οδηγίες. Το Παρατηρητήριο βασίζεται σε τρία δίκτυα πληροφόρησης:

- το MISEP (Mutual Information System on Employment Policies) είναι ένα δίκτυο εκπροσώπων των εθνικών διοικήσεων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπευθύνων για την απασχόληση. Το κύριο έργο αυτού του δικτύου είναι να συλλέγει, επεξεργάζεται και δημοσιεύει πληροφορίες πάνω στις πολιτικές απασχόλησης.
- το SYSDEM (System of Documentation, Evaluation and Monitoring of Employment Policies) είναι ένα δίκτυο ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων της αγοράς εργασίας, το οποίο καταρτίζει συγκριτικές και θεματικές μελέτες για τις πολιτικές απασχόλησης και τις αγορές εργασίας στα κράτη – μέλη.
- το RESEARCH είναι ένα δίκτυο συγκροτούμενο από στελέχη πανεπιστημίων και κέντρων ερευνών, το οποίο παρέχει υποδείξεις για την πολιτική απασχόλησης και καταρτίζει εκθέσεις αξιολόγησης της κατάστασης και της πολιτικής απασχόλησης στα κράτη – μέλη.

Η τριμερής κοινωνική σύνοδος κορυφής για τη μεγέθυνση και την απασχόληση δίδει στους κοινωνικούς εταίρους, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τη δυνατότητα να συμβάλλουν, στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου, στις διάφορες συνιστώσες της ολοκληρωμένης οικονομικής και κοινωνικής στρατηγικής, συμπεριλαμβανομένης της διάστασης της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή χαράχθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας το Μάρτιο του 2000 και συμπληρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ, τον Ιούνιο του 2001[418].

Η Επιτροπή Απασχόλησης αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών – μελών, των οποίων η κύρια αποστολή είναι να εποπτεύουν την κατάσταση και την πολιτική απασχόλησης στα κράτη μέλη και στην Κοινότητα, να εκφέρουν γνώμες κατ' αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής ή με ίδια πρωτοβουλία και να συμβάλλουν στην προετοιμασία των διασκέψεων του Συμβουλίου, οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 128 της Συνθήκης ΕΚ[419].

[417] Κανονισμός 453/2008.
[418] Απόφαση 2003/174.
[419] Απόφαση 2000/98.

Οι έννοιες «περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας» καθώς και «ίσες ευκαιρίες» συνθέτουν το πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής[420]. Η απασχόληση και η κοινωνική πολιτική βρίσκονται στο επίκεντρο της «Ατζέντας της Λισσαβόνας», του πλαισίου πολιτικής της Ε.Κ./Ε.Ε. για τη δημιουργία ανάπτυξης και θέσεων εργασίας[421].

Οι δύο ακρογωνιαίοι λίθοι της πολιτικής για την απασχόληση και της κοινωνικής πολιτικής είναι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και στρατηγικών για τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας, και η Κοινωνική Ατζέντα, που σχεδιάστηκε για να εξασφαλίζει ότι τα οφέλη της ανάπτυξης της Ε.Ε. διαχέονται στο σύνολο της κοινωνίας και σε κάθε περιοχή της Ε.Ε..

11.1 Η Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση

Οι κοινές προτεραιότητες και οι επιμέρους στόχοι των πολιτικών των κρατών – μελών για την απασχόληση καθορίζονται σε πολυετείς κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση οι οποίες εγκρίνονται από κοινού από όλα τα κράτη – μέλη. Οι κατευθυντήριες γραμμές της περιόδου 2005 – 2008 αποτελούσαν τμήμα των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών για την ανάπτυξη και την απασχόληση για την ίδια περίοδο, που περιελάμβαναν και την οικονομική διαχείριση[422]. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση αποτελούν τη βάση των εθνικών προγραμμάτων μεταρρύθμισης και τη συνιστώσα απασχόλησης του «Προγράμματος της Λισσαβόνας» της Ε.Ε., το οποίο καλύπτει το σύνολο της δράσης της Ε.Ε. για την προώθηση της γνώσης και της καινοτομίας, για να γίνει η Ευρώπη ελκυστικότερη για επενδύσεις και εργασία, και για τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας[423].

Οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση αντιμετωπίζουν την ανάγκη εφαρμογής πολιτικών για την απασχόληση που αποσκοπούν στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης, στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας της εργασίας και στην ενίσχυση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Καλύπτουν επίσης διάφορους τρόπους βελτίωσης της αντιστοίχισης των αναγκών της αγοράς εργασίας με τις υπάρχουσες δεξιότητες. Αναγνωρίζουν ότι η ευελιξία της αγοράς εργασίας πρέπει να συνδυάζεται με την ασφάλεια της απασχόλησης, ενώ αναγνωρίζουν το

[420] Trubek, D. και Mosher, J. (2001) *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model.* Διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html

[421] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s02301.htm (30/05/2009).

[422] Rhodes, M. (2005α) "Employment policy: between efficacy and experimentation". Στο Wallace, H., Wallace, W. και Pollack, M. (επιμ.) *Policy – Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 5η έκδοση), σσ. 202 – 215.

[423] De la Porte, C. και Nanz, P. (2004) "The OMC – a deliberative democratic mode of governance? The cases of employment and pensions". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 267 – 288.

ρόλο των κοινωνικών εταίρων[424]. Υποστηρίζουν την ευνοϊκή προς την απασχόληση εξέλιξη των μισθών και άλλων στοιχείων κόστους που συνδέονται με την εργασία, την επέκταση και βελτίωση της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο και την προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις νέες απαιτούμενες δεξιότητες.

11.2 Η ατζέντα κοινωνικής πολιτικής

Η ατζέντα για την περίοδο 2005-2010 καλύπτει τις πολιτικές που σχεδιάστηκαν με στόχο την παροχή θέσεων εργασίας, την καταπολέμηση της φτώχειας και την προώθηση των ίσων ευκαιριών για όλους[425]. Σε σύμπραξη με τις δημόσιες αρχές σε κάθε επίπεδο, από το τοπικό έως το εθνικό, με τους εκπροσώπους των εργοδοτών και των εργαζομένων και με μη κυβερνητικές οργανώσεις, η ατζέντα αποτελεί ένα πλαίσιο για την προώθηση της διασυνοριακής μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης, να προσελκύονται περισσότερα άτομα στην εργασία, να επικαιροποιηθεί το εργατικό δίκαιο ώστε να αντικατοπτρίζει τις νέες μορφές εργασίας όπως οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου, και να πραγματοποιηθεί η διαχείριση της αναδιάρθρωσης μέσω του κοινωνικού διαλόγου[426]. Η ατζέντα αποτελεί επίσης ένα πλαίσιο υποστήριξης των κρατών – μελών για τη μεταρρύθμιση των συντάξεων και της υγειονομικής περίθαλψης, την αντιμετώπιση της φτώχειας, των προβλημάτων απασχόλησης και των κοινωνικών θεμάτων που δημιουργούνται λόγω της γήρανσης του πληθυσμού, και ταυτόχρονα πλαίσιο για την προώθηση των ίσων ευκαιριών και την εξάλειψη των ανισοτήτων και των διακρίσεων[427].

Η Ε.Ε. διαδραματίζει μείζονα ρόλο στη χρηματοδότηση των αναγκαίων επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο για την ανάπτυξη τόσο των εργασιακών, όσο και των κοινωνικών δεξιοτήτων που διευκολύνουν τα άτομα στην εύρεση εργασίας ή στη σύσταση δικής τους επιχείρησης. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στη χρηματοδότηση περιοχών της Ε.Ε. με ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ανεργίας ή χαμηλούς μέσους όρους εισοδήματος καθώς και στην καταπολέμηση των διακρίσεων,

[424] Begg, I., Berghman, J., Chassard, Y., Kosonen, P., Madsen, P. K., Matsaganis, M., Mayes, D., Muffels, R., Salais, R. και Tsakloglou, P. (2001) *Social Exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU* (South Bank University: European Institute).

[425] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s02301.htm (30/05/2009).

[426] Pochet, P. (2005) "The Open Method of Co – ordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective". Στο Zeitlin, J. και Pochet, P. *The Open Method of Co – ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Bruxelles: Peter Lang).

[427] Goetschy, J. (2003) "The European Employment Strategy, multi – level governance and policy co – ordination: past, present and future". Στο Zeitlin, J. και Trubek, D. (επιμ.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, (Oxford: Oxford University Press).

στην προώθηση της ισότητας των φύλων και στην πρόληψη του κοινωνικού αποκλεισμού. Το 2007 ήταν το «Έτος ίσων ευκαιριών για όλους».

11.3 Ελάχιστα πρότυπα για όλους

Η Ε.Ε. διαθέτει μακρά παράδοση προσπαθειών για τη διαμόρφωση αξιοπρεπούς εργασιακού περιβάλλοντος σε όλη την Ε.Ε., καθώς επίσης και για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων μέσω ελάχιστων κοινών κανόνων σχετικά με τους όρους εργασίας και την υγεία και ασφάλεια στο χώρο εργασίας, π.χ. για την προστασία από το θόρυβο ή την έκθεση σε χημικές ουσίες, την προστασία των εγκύων και των εργαζομένων κάτω των 18 ετών[428]. Άλλες νομικές πράξεις καθορίζουν τα βασικά δικαιώματα όσον αφορά τις ώρες εργασίας, τη γονική άδεια, τη βασική πληροφόρηση που πρέπει να παρέχουν όλοι οι εργοδότες στους νέους εργαζομένους για τη θέση εργασίας και τους όρους βάσει των οποίων έχουν προσληφθεί, τους όρους τυχόν συλλογικής απόλυσης και την ίση μεταχείριση εργαζομένων μερικού χρόνου ή έκτακτων εργαζομένων ως μόνιμων εργαζομένων πλήρους χρόνου[429]. Η ίση αμοιβή για ίση εργασία και η προστασία έναντι της σεξουαλικής παρενόχλησης έχουν επίσης ενσωματωθεί στο δίκαιο της Ε.Κ./Ε.Ε..

Η Ε.Ε. έχει απαγορεύσει τη διακριτική μεταχείριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής προέλευσης, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, ηλικίας, θρησκεύματος ή πεποιθήσεων. Αυτό ενισχύεται με νομοθεσία για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φύλου όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες (με κάποιες εξαιρέσεις για τις ασφάλειες), πολιτικές στρατηγικές για την καταπολέμηση των διακρίσεων και της ξενοφοβίας και για να εξασφαλίζεται ότι τα θέματα σχετικά με την ισότητα των φύλων λαμβάνονται υπόψη κατά τη χάραξη όλων των πολιτικών της Ε.Ε.. Το 2007 ιδρύθηκε Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων.

Η Ε.Κ./Ε.Ε. προωθεί επίσης σύγχρονες εργασιακές σχέσεις και το διάλογο μεταξύ των εκπροσώπων των εργαζομένων και των εργοδοτών[430]. Οι καλές εργασιακές σχέσεις ενισχύουν την προστασία των εργαζομένων αλλά και συμβάλλουν στην ανταγωνιστικότητα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί την ιδέα της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, υποστηρίζοντας ότι θέματα κοινωνικής και περιβαλλοντικής φύσης πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των επιχειρηματικών στρατηγικών.

---

[428] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s02302.htm (30/05/2009).

[429] Marks, G. και McAdam D. (1996) "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union". Στο Marks, G. (επιμ.) *Governance in the European Union* (London: SAGE Publications), σσ. 102 – 110.

[430] Jacobsson, K. (2002) "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States. The Case of EU Employment Policy". *SCORE*, Research Report No. 4.

Το δικαίωμα στην εργασία, οπουδήποτε στην Ε.Ε., αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα όλων των πολιτών της Ε.Ε., με ορισμένες μεταβατικές ρυθμίσεις για τις χώρες που προσχώρησαν στην Ε.Ε. το 2004 μερικές από αυτές τις μεταβατικές ρυθμίσεις άρθηκαν το Μάιο του 2006. Οι εργαζόμενοι που έχουν αποσπαστεί προσωρινά ή εργάζονται μόνιμα σε άλλη χώρα διευκολύνονται από τους κανόνες της Ε.Κ./Ε.Ε., ενώ υπάρχει δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης των ιδίων και των οικογενειών τους.

Το ίδιο ισχύει στην περίπτωση που κάποιος εγκατασταθεί σε άλλη χώρα της Ε.Ε. μετά τη συνταξιοδότηση. Το δικαίωμα για υγειονομική περίθαλψη σε άλλη χώρα καλύπτει και την έκτακτη περίθαλψη των ταξιδιωτών[431]. Για να διευκολύνεται η κινητικότητα, οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης 30 χωρών δημοσιεύουν ένα εκατομμύριο κενές θέσεις εργασίας μέσω του δικτυακού τόπου του δικτύου Eures. Το δίκτυο αυτό λειτουργεί ως μονοαπευθυντική θυρίδα για όσους αναζητούν εργασία. Η Ε.Ε. ενθαρρύνει την κινητικότητα των εργαζομένων λόγω των πλεονεκτημάτων που δημιουργεί για τα άτομα όσον αφορά την προσωπική ολοκλήρωση και την επαγγελματική ανάπτυξη ή την εξέλιξη της σταδιοδρομίας, αλλά και ως εργαλείο αντιστοίχισης των δεξιοτήτων και της ζήτησης. Το 2006 ήταν το ευρωπαϊκό έτος της κινητικότητας των εργαζομένων.

11.4 Κοινωνική ενσωμάτωση και κοινωνική προστασία

Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης σε καθεμία από τις χώρες της Ε.Ε. αντικατοπτρίζουν ιδιαίτερες παραδόσεις, κοινωνικές προόδους και διαφορετική πολιτιστική κληρονομιά, ρυθμίζονται δε από την εθνική νομοθεσία[432]. Ωστόσο, τα κράτη – μέλη συντονίζουν τις πολιτικές τους με βάση την αρχή ότι όλοι πρέπει να έχουν πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές, με τις οποίες[433]:

- εξασφαλίζεται ένα «δίχτυ ασφάλειας», αλλά παράλληλα δίνονται κίνητρα για την εξεύρεση εργασίας, οπουδήποτε αυτό είναι δυνατόν,
- παρέχονται συντάξεις και υγειονομική περίθαλψη ποιότητας σε βιώσιμο κόστος,
- προάγεται μια κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς και καταπολεμάται η φτώχεια.

Τρεις οργανισμοί παρέχουν τεχνική υποστήριξη στις εργασίες της Ε.Ε. σχετικά με την απασχόληση, διενεργούν έρευνες και διαδίδουν τις ορθές πρακτικές. Οι οργανισμοί αυτοί είναι οι εξής:

[431] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s02302.htm (30/05/2009).
[432] Atkinson, B. A., Marlier, E. και Nolan, B. (2004) "Indicators and Targets for Social Inclusion in the EU". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 42, No. 1.
[433] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s02303.htm (30/05/2009).

- ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία με έδρα το Μπιλμπάο,
- το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τις Συνθήκες Διαβίωσης και Εργασίας με έδρα το Δουβλίνο,
- το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας με έδρα τη Βιέννη.

11.5 Αποτίμηση των νέων μορφών διακυβέρνησης στην κοινωνική πολιτική

Η κοινή κοινωνική πολιτική συμβάλλει σημαντικά στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ιδίως επιδιώκοντας την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής που είναι απαραίτητη μεταξύ των κρατών – μελών. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ήταν αναγκαία για την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς. Χάρη στην κοινοτική νομοθεσία που έχει θεσπιστεί γι' αυτούς, οι διακινούμενοι εργάτες προερχόμενοι από τις πιο φτωχές περιοχές της Κοινότητας απολαμβάνουν ομοίων συνθηκών με τους υπηκόους της χώρας εργασίας, ως προς την πρόσβαση στην απασχόληση, την κοινωνική ασφάλιση, την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση των παιδιών τους, τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας και την άσκηση των συνδικαλιστικών τους δικαιωμάτων.

Η κοινή πολιτική απασχόλησης προσπαθεί να επιτύχει τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών απασχόλησης των κρατών – μελών και των κοινών πολιτικών, ιδίως στο οικονομικό και νομισματικό πεδίο, έτσι ώστε να προωθήσουν τις οικονομικές μεταρρυθμίσεις και την απασχόληση, διατηρώντας συγχρόνως τη σταθερότητα των τιμών. Η συντονισμένη πολιτική απασχόλησης επιδιώκει να εκμεταλλευτεί τις διαρθρωτικές αλλαγές και τον εκσυγχρονισμό για να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα της αγοράς εργασίας. Οι κατευθύνσεις για την απασχόληση, που εγκρίνονται κάθε χρόνο από το Συμβούλιο, βοηθούν τα κράτη – μέλη να καταστρώσουν τις δικές τους στρατηγικές για την απασχόληση, με ταυτόχρονη επιδίωξη κοινών στόχων που είναι ιδίως: η βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης, με έμφαση στην κατάλληλη κατάρτιση, η ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας, η ενθάρρυνση της προσαρμοστικότητας του εργατικού δυναμικού, και η εμπέδωση των ίσων ευκαιριών για άνδρες και γυναίκες. Η ατζέντα της Λισσαβόνας μετακίνησε το επίκεντρο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση από την καταπολέμηση της ανεργίας στην ευρύτερη προτεραιότητα περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας σε μια κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς και ενίσχυσε τη δημιουργία απασχόλησης στην ΕΕ. Πάντως, οι επιδόσεις διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών – μελών και οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν εφαρμοστεί με επαρκώς γενικό τρόπο στο σύνολο των κρατών – μελών, τόσο όσον αφορά τη δημιουργία και τη

διατήρηση της απασχόλησης όσο και τη βελτίωση των επαγγελματικών εξειδικεύσεων και της ποιότητας της απασχόλησης.

Η κοινή πολιτική για τη βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας στοχεύει στη σύγκλιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και μέσω αυτής στην κοινωνική συνοχή της Ένωσης. Κοινοτικές οδηγίες επιβάλλουν ελάχιστους κανόνες που εγγυώνται τα δικαιώματα, τη σωματική ασφάλεια και υγεία των εργαζομένων, ιδίως των γυναικών και των νέων στα κράτη – μέλη. Η καθιέρωση ενός πλαισίου ελαχίστων κανόνων διαφυλάσσει επίσης από τον κίνδυνο να χρησιμοποιηθούν χαμηλοί κανόνες προστασίας των εργαζομένων σαν μέσο αθέμιτου οικονομικού ανταγωνισμού. Το κοινωνικό υπόβαθρο που κτίζεται έτσι είναι απαραίτητο για την καλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, μέσα στην οποία ο ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων περιοχών της Ένωσης είναι πιο έντονος.

Η οικονομική δραστηριότητα της Κοινότητας αντιμετωπίζει σημαντικές βιομηχανικές μεταβολές, ποσοτικής και ποιοτικής φύσης: διεθνοποίηση της παραγωγής και των αγορών, επιτάχυνση των τεχνολογικών εξελίξεων και αλλαγές των συστημάτων παραγωγής. Όλοι αυτοί οι παράγοντες μεταβάλλουν ριζικά το βιομηχανικό περιβάλλον της Κοινότητας και επιδρούν όλο και περισσότερο επί της απασχόλησης και των ανθρωπίνων πόρων της. Οι αγορές εργασίας της ΕΕ πρέπει να ανοίξουν περισσότερο, παρέχοντας ευκαιρίες απασχόλησης που να απευθύνονται στους πάντες, και να είναι συνάμα πιο ευπροσάρμοστες στις οικονομικές συνθήκες. Η κοινοτική κοινωνική πολιτική πρέπει, επομένως, να προβλέπει τις αλλαγές στο επίπεδο της απασχόλησης και στα επαγγελματικά προσόντα. για να ελαχιστοποιείται το οικονομικό και κοινωνικό κόστος αυτών των αλλαγών.

Οι κοινές εκθέσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την απασχόληση, που εκπονούνται σύμφωνα με το άρθρο 128 της συνθήκης ΕΚ, διαπιστώνουν την πρόοδο που συντελέστηκε σε θέματα απασχόλησης σε ολόκληρη την Ένωση (αύξηση της παραγωγικότητας, δημιουργία θέσεων εργασίας, μείωση των ποσοστών ανεργίας κλπ.) με βάση τους στόχους που καθόρισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές αδυναμίες, που καθιστούν επιτακτική την ανάγκη προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ιδίως ενόψει των λιγότερο ευνοϊκών οικονομικών προοπτικών. Τα πρωταρχικά ζητήματα που τίθενται για το μέλλον περιλαμβάνουν τα μέτρα που στοχεύουν στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, στη βελτίωση της ποιότητας στην εργασία, στην προώθηση της ισότητας των ευκαιριών, στη δραστηριοποίηση των ηλικιωμένων, στις επενδύσεις σε ανθρώπινους πόρους, στην ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης και στην καταπολέμηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η πρόκληση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση είναι η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, με την προώθηση της απασχολησιμότητας και με την εξάλειψη των εμποδίων και αντικινήτρων στην ανάληψη εργασίας

ή στην παραμονή σε αυτήν, τηρουμένων ταυτόχρονα των υψηλών προδιαγραφών προστασίας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

12. Πολιτική Ερευνας και Καινοτομίας: Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού

Η επιστημονική έρευνα και η τεχνολογική πρόοδος είναι απαραίτητες για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη καθώς και για την ανταγωνιστικότητα των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διεθνές επίπεδο. Όμως, η ευρωπαϊκή έρευνα μειονεκτεί σχετικά με τον διεθνή ανταγωνισμό, λόγω του κατακερματισμού των πολιτικών έρευνας των κρατών – μελών και της διασποράς των προσπαθειών που συνεπάγεται. Γι' αυτό η κοινή πολιτική της έρευνας και της ανάπτυξης είναι βασική για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση[434]. Αυτή η πολιτική επιδιώκει τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών της έρευνας καθώς και την πραγματοποίηση προγραμμάτων έρευνας ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Σε διεθνές επίπεδο, η συντονισμένη έρευνα των κρατών – μελών μπορεί να επιτρέψει στην Ευρωπαϊκή Ένωση να συμμετάσχει σε προγράμματα παγκοσμίου εύρους, όπως είναι αυτό των παγκοσμίων κλιματολογικών αλλαγών.

Η έρευνα είναι απαραίτητη για τον ορισμό της βιομηχανικής πολιτικής, ιδίως στους τομείς υψηλής τεχνολογίας, γιατί προσφέρει μια κοινή βάση αναφοράς για την πρόβλεψη και την τεχνολογική ανάπτυξη. Η ευρωπαϊκή έρευνα είναι, επίσης, ουσιώδης για την προώθηση ασφαλών πηγών ενέργειας, που να μειώνουν την εξάρτηση της Κοινότητας από το εισαγόμενο πετρέλαιο.

Η έρευνα και η καινοτομία συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, στην ευημερία και την ποιότητα ζωής. Η Ε.Ε. βρίσκεται στην παγκόσμια πρωτοπορία σε πολλούς τεχνολογικούς τομείς, αλλά αντιμετωπίζει αυξανόμενες προκλήσεις όχι μόνο από τους ανέκαθεν ανταγωνιστές της, αλλά και από τις αναδυόμενες οικονομίες[435]. Η ανάληψη κοινών προγραμμάτων μπορεί να αποφέρει αποτελέσματα τα οποία τα κράτη – μέλη δεν μπορούν να επιτύχουν από μόνα τους.

Η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας αποτελεί μείζονα στόχο της Ε.Ε.. Το 2003, οι επενδύσεις στην έρευνα και ανάπτυξη (Ε&Α) ως ποσοστό επί του ΑΕΠ έφθανε το 1,93% στην Ε.Ε. έναντι 2,59% στις ΗΠΑ και 3,15% στην Ιαπωνία. Αν και το αντίστοιχο ποσοστό για την Κίνα ήταν μόλις 1,31%, οι σχετικές δαπάνες της Κίνας αυξάνονται κατά 10% ετησίως. Η Ε.Ε. έχει θέσει ως στόχο την αύξηση, με χρονικό ορίζοντα το 2010, των δαπανών για την έρευνα στο 3% του ΑΕΠ της, και την αύξηση του μεριδίου του ιδιωτικού τομέα στις συνολικές δαπάνες για την έρευνα σε 67% (από 56% το 1999). Στην πράξη ωστόσο, οι συνολικές δαπάνες της Ε.Ε. για την έρευνα και την καινοτομία παραμένουν στάσιμες λόγω της επιβράδυνσης του ρυθμού των επενδύσεων του

[434] Μούσης, Ν. (2005) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 11η αναθεωρημένη έκδοση).
[435] Βλ. http://europa.eu/pol/rd/index_el.htm (31/05/2009).

ιδιωτικού τομέα στην Ε&Α[436]. Εάν δεν αντιστραφεί αυτή η τάση, το 2010 η Ε.Ε. όχι μόνο δεν θα έχει πετύχει τον γενικό στόχο της χρηματοδότησης των δαπανών Ε&Α κατά τα δύο τρίτα από τον ιδιωτικό τομέα, αλλά και οι δαπάνες Ε&Α της Ε.Ε. θα ανέρχονται μόλις στο 2,2% του ΑΕΠ της, δηλαδή στο επίπεδο που επιδιώκει να φθάσει η Κίνα μέχρι το ίδιο έτος.

Ένα πρόγραμμα δράσης για την έρευνα και την καινοτομία το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή τον Οκτώβριο του 2005, ακολουθεί για πρώτη φορά μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των κοινοτικών πολιτικών στους τομείς της έρευνας και της καινοτομίας. Οι 19 πρωτοβουλίες που καλύπτει το πρόγραμμα δράσης έχουν στόχο να αναγάγουν την έρευνα και την καινοτομία σε βασικές προτεραιότητες των πολιτικών της Ε.Ε., της χρηματοδότησης της Ε.Ε. και των επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα. Οι κυριότερες επιδιώξεις των πρωτοβουλιών αυτών είναι η αναπροσαρμογή των κρατικών ενισχύσεων, η αποτελεσματικότερη προστασία της διανοητικής ιδιοκτησίας, η κινητοποίηση πρόσθετων χρηματοδοτικών πόρων υπέρ της έρευνας, η δημιουργία συμπράξεων και συσπειρώσεων καινοτομίας και η ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων μεταξύ πανεπιστημίων και επιχειρήσεων.

12.1 Ευρωπαϊκός Χώρος Ερευνας

Για να υλοποιήσει αυτούς τους στόχους, η Ε.Ε. χρησιμοποιεί κυρίως τα προγράμματα πλαίσιο, τα οποία συμπίπτουν με τους κύκλους χρηματοδότησης της Ε.Ε.. Το 7ο πρόγραμμα πλαίσιο (7ο ΠΠ) θα διαρκέσει από το 2007 έως το 2013. Ο προϋπολογισμός του θα υπερβαίνει τα 504 δισ. ευρώ[437]. Το ποσό αυτό είναι υπερδιπλάσιο του ποσού που είχε διατεθεί για το πρόγραμμα της περιόδου 2000-2006. Τα προγράμματα πλαίσιο βασίζονται στην αρχή της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας που θα έχει ως στόχο να καταστήσει την ευρωπαϊκή έρευνα αποτελεσματικότερη αντικαθιστώντας τη χαλαρή συνεργασία μεταξύ ερευνητών και ερευνητικών οργανισμών με τα ολοκληρωμένα διασυνοριακά και διεπιστημονικά ερευνητικά προγράμματα.

Ο στόχος είναι διττός:

- να δημιουργηθούν πλατφόρμες αριστείας σε κλίμακα Ε.Ε. και να χρηματοδοτηθούν ερευνητικά προγράμματα παγκόσμιου κύρους που θα προωθήσουν το στόχο της Ε.Ε. για μετατροπή της Ευρώπης σε μια δυναμική και ανταγωνιστική οικονομία βασισμένη στη γνώση, ικανή να εξασφαλίσει βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, και

[436] Kaiser, R. και Prange, H. (2002) "A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi – level Governance System". *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 6, No. 18, 2002, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm.
[437] Βλ. http://ec.europa.eu/research/index.cfm?lg=el (31/05/2009).

- να καταστεί η εφαρμογή των πολιτικών της Ε.Ε. αποτελεσματικότερη σε τομείς όπως η υγεία, η προστασία των καταναλωτών, η ενέργεια, το περιβάλλον, η αναπτυξιακή βοήθεια, η γεωργία και η αλιεία, η βιοτεχνολογία και η πληροφόρηση και επικοινωνία.

12.2 Χρηματοδότηση και ερευνητικές προτεραιότητες για το 2007-2013

Περίπου το 60% της χρηματοδότησης στο πλαίσιο του Εβδόμου Προγράμματος Πλαισίου θα δαπανηθεί, επομένως, για ένα πρόγραμμα συνεργασίας που θα εστιάζει σε υπερεθνικά έργα σε εννέα τομείς προτεραιότητας: υγεία, τρόφιμα, γεωργία και βιοτεχνολογία, τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών, νανοεπιστήμες, ενέργεια, περιβάλλον (συμπεριλαμβανόμενης της αλλαγής του κλίματος), μεταφορές (συμπεριλαμβανόμενης της αεροναυτικής), κοινωνικοοικονομικές και ανθρωπιστικές επιστήμες, ασφάλεια και διάστημα. Πρόσθετα προγράμματα προωθούν ιδέες, ανθρώπους και ικανότητες, π.χ. έρευνα αιχμής, στήριξη για ερευνητές και για την ανάπτυξη της σταδιοδρομίας τους και υποδομή και διεθνής συνεργασία.

Η συνεισφορά της Ε.Ε. κανονικά καλύπτει ποσοστό 50% της δαπάνης, αλλά οι επιχορηγήσεις στις ΜΜΕ είναι δυνατόν να ανέλθουν έως ποσοστό 75% και, στο πλαίσιο του 7ου ΠΠ, για πρώτη φορά, θα καλυφθούν κατά 100% οι χρηματοδοτικές ανάγκες για έρευνα αιχμής[438]. Παρόλο που η χρηματοδότηση γενικά καλύπτει έργα τα οποία θα αποκομίσουν πραγματικό όφελος από την υπερεθνική προσέγγιση, σε ορισμένες περιπτώσεις μπορούν να κριθούν επιλέξιμα και εθνικά έργα. Πολλές χώρες έχουν συνάψει συμφωνίες συνεργασίας που επιτρέπουν στα ερευνητικά τους ιδρύματα να συμμετέχουν σε έργα του προγράμματος πλαισίου.

Το 7ο ΠΠ στηρίζει επίσης έργα εκτελούμενα από το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Ε.Ε. (ΚΚΕρ). Υπάρχουν επτά ερευνητικές μονάδες του ΚΚΕρ διάσπαρτες στην Ε.Ε.. Αυτές διεξάγουν έρευνες σε πεδία που στηρίζουν την πολιτική της Ε.Ε., από την τηλεπισκόπηση με σκοπό την ανίχνευση της εμφάνισης επισιτιστικών κρίσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες έως την πυρηνική ασφάλεια, τον περιορισμό της ανάγκης δοκιμής φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων σε ζώα και την καταπολέμηση της ρύπανσης του αέρα.

Μεταξύ των μελλοντικών μορφών ενέργειας που στηρίζονται χρηματοδοτικά από την Ε.Ε. είναι η πυρηνική σύντηξη, μια φιλική προς το περιβάλλον, πλην όμως εξαιρετικά περίπλοκη από τεχνολογικής πλευράς, εναλλακτική λύση έναντι της πυρηνικής σχάσης που χρησιμοποιείται σήμερα στους πυρηνικούς σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής. Στο πλαίσιο του έργου ITER, η Ε.Ε. συνεργάζεται με τον Καναδά, την Κίνα, την Ινδία, την Ιαπωνία, την Κορέα, τις Ηνωμένες Πολιτείες

[438] Βλ. http://ec.europa.eu/research/index.cfm?lg=el (31/05/2009).

και τη Ρωσία στο πλαίσιο σχεδίων υλοποίησης μιας πρώτης διάταξης πυρηνικής σύντηξης, ικανής να παράγει ίδια ποσότητα ηλεκτρικής ενέργειας με έναν συμβατικό σταθμό ηλεκτροπαραγωγής. Ο αντιδραστήρας ITER θα κατασκευασθεί στο Cadarache της Γαλλίας. Ο αντιδραστήρας ITER και η σχετική γνώση που θα συσσωρευτεί κατά τη διάρκεια του έργου θεωρούνται σοβαρό βήμα προόδου για τη δημιουργία πρωτότυπων αντιδραστήρων για μονάδες ηλεκτροπαραγωγής ασφαλείς, αειφόρες, περιβαλλοντικά υπεύθυνες και οικονομικά βιώσιμες.

Η Ε.Ε. αποδίδει αυξανόμενη σημασία στις διαστημικές τεχνολογίες και στην ενίσχυση του ρόλου της στο διάστημα, γεγονός που εξηγεί γιατί το διάστημα, μαζί με τα θέματα ασφάλειας, αποτελεί για πρώτη φορά χωριστό πεδίο στο 7ο ΠΠ. Η Ε.Ε. έχει ηγετικό ρόλο στο έργο Galileo που τελεί υπό την εποπτεία της, για την επόμενη γενιά δορυφορικών συστημάτων προσδιορισμού στίγματος. Τα συστήματα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ευρύ φάσμα εφαρμογών, π.χ. για την αποτελεσματικότερη διαχείριση της κυκλοφορίας ή στις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Το πρόγραμμα Galileo αποτελεί τεχνολογικό επίτευγμα το οποίο ενδέχεται να φέρει επανάσταση στην κοινωνία παρεμφερή με αυτή που προκάλεσε το κινητό τηλέφωνο.

Έχει επίσης αναληφθεί πρόγραμμα συνεργασίας μεταξύ της Ε.Ε. και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Διαστήματος (ESA) σε πεδία όπως τα συστήματα εκτόξευσης, οι δορυφορικές επικοινωνίες, οι επανδρωμένες διαστημικές πτήσεις και η μικροβαρύτητα. Πραγματοποιούνται πλέον σε τακτική βάση συναντήσεις υπουργών της Ε.Ε. και της ESA. Η διαστημική πολιτική της Ε.Ε. βρίσκεται σήμερα υπό συζήτηση ενώ βασική προτεραιότητα του ΠΠ7 είναι το έργο παγκόσμιας παρακολούθησης του περιβάλλοντος και της ασφάλειας που θα διευκολύνει την πρόβλεψη και την αντιμετώπιση, από τους αρμόδιους για τη λήψη αποφάσεων, των κρίσεων που αφορούν το περιβάλλον και την ασφάλεια[439].

Η έρευνα αποτελεί ένα μόνο τμήμα από το καλούμενο τρίγωνο της γνώσης. Το πλήρες τρίγωνο – το οποίο περιλαμβάνει την εκπαίδευση και την καινοτομία – είναι καθοριστικής σημασίας για μια δυναμική οικονομία. Το καθήκον να εξασφαλιστεί ότι οι τρεις πλευρές του τριγώνου θα συνδέονται στο μέλλον και ότι τα αποτελέσματα της έρευνας θα αξιοποιούνται με εμπορικές εφαρμογές θα το αναλάβει μελλοντικά το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Τεχνολογίας.

[439] Βλ. http://ec.europa.eu/research/rea/ (31/05/2009).

12.3 Αποτίμηση της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στην Πολιτική Ερευνας και Καινοτομίας

Η προαγωγή της διαρκούς ανάπτυξης σημαίνει συμφιλίωση μεταξύ των οικονομικών στόχων σχετικά με την τεχνολογική και οικονομική ανάπτυξη και των κοινωνικών στόχων, όπως είναι η ποιότητα ζωής, η απασχόληση, η ασφάλεια και η ποιότητα του περιβάλλοντος[440]. Η συνολική εμπειρία των ερευνητών της Κοινότητας αποτελεί σοβαρό πλεονέκτημα. Όμως, η επιστημονική έρευνα διεξάγεται σε ένα έντονα ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον. Σε σχέση με τους ανταγωνιστές της, η Κοινότητα πάσχει από σχετική έλλειψη ερευνητών, κατακερματισμό και επικαλύψεις των ερευνητικών προσπαθειών, καθώς και από απομονωτισμό των ομάδων έρευνας, ιδίως στις περιφερειακές και λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Τρία κράτη – μέλη (η Γερμανία, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο) καλύπτουν τα τρία τέταρτα του συνόλου των δαπανών της ΕΤΑ μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ακόμη και μέσα σε αυτά τα κράτη οι περιφερειακές διαφορές είναι πολύ έντονες.

Βέβαια, η νέα ώθηση που δόθηκε από την Κοινότητα στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, στη δεκαετία του '90, της επέτρεψαν να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και μάλιστα των μικρομεσαίων. Οι σημαντικές δυνατότητες καινοτομίας, τις οποίες διαθέτουν οι ΜΜΕ, αναγνωρίζονται και ενθαρρύνονται από το πρόγραμμα – πλαίσιο ΕΤΑ. Οι δραστηριότητες που σχετίζονται με την καινοτομία και τη συμμετοχή των ΜΜΕ ενισχύονται από πολλά ειδικά προγράμματα και καταβάλλεται προσπάθεια να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ των θεωρητικών αποτελεσμάτων της έρευνας και της πραγματικής αξιοποίησής τους από τους λαμβάνοντες αποφάσεις στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα. Εντούτοις, σε σύγκριση με τις επιδόσεις που παρατηρούνται αλλού, η σχετική ανεπάρκεια των επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα στην Ε&Α εντός της Ένωσης είναι απογοητευτική. Χρειάζεται ακόμη προσπάθεια για τη βελτίωση της αλληλεπίδρασης μεταξύ δημόσιων ερευνητικών φορέων και της βιομηχανίας.

Για να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικές και βιομηχανικές προκλήσεις του 21ου αιώνα χρειάζονται νέες ιδέες, π.χ., για την οικο-βιομηχανία, τη νέα γενεά μεταφορικών μέσων και τις πηγές ενέργειας. Χρειάζεται επίσης μια γενική στρατηγική της ερευνητικής προσπάθειας στην Ευρώπη για να προετοιμάσει την ευρωπαϊκή βιομηχανία για τις προκλήσεις του 21ου αιώνα. Χρειάζεται να αυξηθεί η γνώση προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Η επένδυση στη γνώση είναι ο καλύτερος τρόπος για την Ευρωπαϊκή Ένωση να ενθαρρύνει την οικονομική ανάπτυξη και να δημιουργήσει περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίες, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την κοινωνική πρόοδο και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα.

[440] Ibid Μούσης 2005, σσ. 186 – 192.

Η Ευρώπη πρέπει να προωθήσει το «τρίγωνο της γνώσης»: την παραγωγή της γνώσης, τη διάχυση της μέσω της εκπαίδευσης και την εφαρμογή της μέσω της καινοτομίας.

Όμως η καινοτομία παρεμποδίζεται ακόμη στην Ευρώπη από τη διασπορά των προσπαθειών της έρευνας και από τη δυσκολία της μετουσίωσης των αποτελεσμάτων της έρευνας σε νέα προϊόντα και υπηρεσίες. Για να ενθαρρυνθεί η καινοτομία και επομένως η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας πρέπει να δημιουργηθεί ένα νομικό και κανονιστικό περιβάλλον, καθώς και μια φορολογία που να ευνοούν την καινοτομία. Χρειάζονται επίσης καλύτερος προσανατολισμός της έρευνας προς την καινοτομία και ανάπτυξη της τεχνολογικής προοπτικής, καλύτερη χρηματοδότηση της καινοτομίας, ιδίως από κοινοτικά μέσα και ενθάρρυνση της καινοτομίας στις επιχειρήσεις, ιδίως τις ΜΜΕ, με την απλοποίηση των διοικητικών διατυπώσεων.

Η δημιουργία ενός «ευρωπαϊκού χώρου έρευνας» απαιτεί από μέρους των ευρωπαϊκών οργάνων μια πολύ σημαντική συμβολή ώστε να ενθαρρυνθεί η ενίσχυση των προσπαθειών και η βελτίωση της συνοχής μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο, συμβολή σε στόχους που δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν παρά μόνο στο επίπεδο της ΕΕ, όπως είναι: η ανάπτυξη των προγραμμάτων – πλαισίων, η αξιολόγηση της πραγματοποιηθείσας προόδου, η διάδοση των πληροφοριών, η ενθάρρυνση της ορθής πρακτικής, η βελτίωση του νομικού πλαισίου, η κατάργηση των φραγμών στη κινητικότητα της έρευνας και η προώθηση των δικτύων έρευνας.

Ο πρωταρχικός στόχος της ΑΜΣ ήταν τα κράτη – μέλη να φτάσουν να επενδύουν το 3% του ΑΕΠ τους στην έρευνα έως το 2010. Ο δευτερεύων στόχος ήταν η δημιουργία ενός συντονισμένου Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας. Δεν θα επιτευχθεί κανένας στόχος. Αντιθέτως, τα κράτη – μέλη δαπανούν λιγότερα στην έρευνα από ότι δαπανούσαν στην αρχή της δεκαετίας. Πρόκειται μήπως για αποτυχία πολιτικής και ευρωσκλήρωση; Τα κράτη – μέλη φαίνεται είτε να αγνοούν την πολιτική είτε να μην είναι ενήμερα. Ο στόχος άλλωστε τέθηκε το 2003 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνοντας τον εποπτικό ρόλο στην Επιτροπή. Τα μέσα επίτευξης των στόχων ήταν «αμοιβαία μάθηση, κοινές δράσεις και πρωτοβουλίες της Επιτροπής, ενισχυτικές των εθνικών μεταρρυθμίσεων». Όπως και στις υπόλοιπες ΑΜΣ, η συμμετοχή είναι εθελοντική, η επιβολή είναι υπόθεση κάθε κράτους – μέλους χωριστά και η εξαίρεση κάποιου κράτους – μέλους δεν επιφέρει κυρώσεις. Τελικά, η δύναμη της πολιτικής δεν εδράζεται τόσο στα εργαλεία εφαρμογής της (όπως λόγου χάρη συμβαίνει στην Πολιτική Ανταγωνισμού) όσο στην ιδέα ότι η αύξηση των δαπανών και ο ενισχυμένος συντονισμός των κρατών – μελών στην έρευνα και στην καινοτομία ευνοούν την οικονομική ανάπτυξη.

13. Εκπαίδευση: Αποκλειστική αρμοδιότητα στα κράτη – μέλη;

13.1 Ανάπτυξη υπερεθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής

Οι ιδρυτικές συνθήκες (ΕΚΑΧ και ΕΟΚ) και η πρώτη αναθεώρησή τους το 1987 (ΕΕΠ) αντιμετώπισαν τα εκπαιδευτικά ζητήματα από τη σκοπιά της επαγγελματικής κατάρτισης, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου κεφαλαίου. Η ίδια λογική συνεχίστηκε και στις δύο επόμενες αναθεωρήσεις των Συνθηκών (1992 και 1997), αν και η πρώτη έθεσε το κανονιστικό πλαίσιο για την προώθηση υπερεθνικών μέτρων εκπαιδευτικής πολιτικής και στις δύο αλληλένδετες διαστάσεις της: την επαγγελματική εκπαίδευση, που αντιπροσωπεύει την κοινωνικό – οικονομική διάσταση της εκπαίδευσης, και την ευρύτερη εκπαίδευση και παιδεία που αντιπροσωπεύει την πολιτισμική – πολιτική διάσταση της εκπαίδευσης[441].

Οι διατάξεις των συνθηκών της Κοινότητας αποτελούν στην ουσία τη βάση για την ανάπτυξη μέτρων υπερεθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής, μιας πολιτικής που έχει προσδιορισθεί από τις παράγωγες δράσεις της Κοινότητας και έχει υλοποιηθεί μέσα από διάφορα προγράμματα της Κοινότητας για την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση.

Η δεύτερη έκθεση[442] σχετικά με τις προόδους που έχουν επιτευχθεί στην εφαρμογή του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010», υποδεικνύει ότι έστω και αν οι εθνικές μεταρρυθμίσεις προχωρούν προς τη σωστή κατεύθυνση, ο ρυθμός των μεταρρυθμίσεων πρέπει να επιταχυνθεί[443]. Η επένδυση στην προσχολική εκπαίδευση έχει καίρια σημασία για την πρόληψη της σχολικής αποτυχίας και του κοινωνικού αποκλεισμού και για τη διαμόρφωση της βάσης για τη διά βίου κατάρτιση[444]. Η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, αν δεν καταβληθούν σαφώς μεγαλύτερες προσπάθειες όσον αφορά την πρώιμη εγκατάλειψη του σχολείου, την ολοκλήρωση της ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και τις βασικές ικανότητες, ένα μεγαλύτερο ποσοστό ατόμων της επόμενης γενιάς θα έρθει αντιμέτωπο με τον κοινωνικό αποκλεισμό

Όλοι οι πολίτες καλούνται να αποκτήσουν γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες και να εκσυγχρονίζουν διαρκώς εκείνες που κατέχουν, μέσω της διά βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης. Θα

---

[441] Μοσχονάς, Α. (2001) «Η Εκπαιδευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Στο Δημόπουλος, Γ., Μπαλτάς, Ν. και Χασσίδ, Ι. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Β΄, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης), σσ. 697 – 732.

[442] Κοινή ενδιάμεση έκθεση του Συμβουλίου και της Επιτροπής για το 2006 σχετικά με την πρόοδο στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010» [Επίσημη εφημερίδα C 79 της 01.04.2006]

[443] Gornitzka, Å. (2005) "Can Policies be Coordinated Cross – Nationally in Areas of National Sensitivity? The Embryonic Case of Education Policy, Europe and the Open Method of Coordination". *NOPSA Conference,* Reykjavik 11 – 13 August.

[444] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s19004.htm (31/05/2009).

πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένες ανάγκες των ατόμων που κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό. Αυτό θα συμβάλλει στην αύξηση της αναλογίας των ενεργών ατόμων και στην οικονομική ανάπτυξη, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την κοινωνική συνοχή.

Αυτές οι πτυχές έχουν μεγάλη σημασία στο πλαίσιο του σημερινού προβληματισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το μέλλον του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Η Ευρώπη έρχεται αντιμέτωπη με τεράστιες κοινωνικοοικονομικές και δημογραφικές προκλήσεις, οι οποίες συνδέονται κυρίως με έναν γηράσκοντα πληθυσμό, τον μεγάλο αριθμό των χαμηλής εξειδίκευσης ενηλίκων και τα υψηλά ποσοστά της ανεργίας των νέων. Η ανάλυση στηρίζεται πρωτίστως στις εθνικές εκθέσεις του 2005 των κρατών μελών και των χωρών της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) που αποτελούν μαζί τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ), καθώς επίσης και των προσχωρουσών και των υποψήφιων χωρών.

Σε εθνική κλίμακα, οι μεταρρυθμίσεις προχωρούν. Πολλές χώρες έχουν θεσπίσει ή τώρα θεσπίζουν τους δικούς τους στόχους, οι οποίοι συνδέονται σε διάφορους βαθμούς με τα επίπεδα αναφοράς των μέσων ευρωπαϊκών επιδόσεων όσον αφορά την εκπαίδευση και την κατάρτιση (κριτήρια αναφοράς). Πρόκειται για ένα εξίσου πολύ σημαντικό θέμα για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση.

Όσον αφορά το σύνολο των επενδύσεων στους βασικούς τομείς της οικονομίας της γνώσης, από το 2000 δεν μειώθηκε η απόσταση ανάμεσα στην Ευρώπη και τις χώρες-ανταγωνιστές, όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες. Επιπλέον, ασιατικές χώρες, όπως η Κίνα και η Ινδία, καλύπτουν γρήγορα την καθυστέρησή τους[445]. Εντούτοις, οι δημόσιες δαπάνες για την εκπαίδευση ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι σε ανοδική πορεία σχεδόν σε όλα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Ο μέσος όρος ήταν 5,2 % το 2002 έναντι 4,9% κατά το 2000. Όσον αφορά τις στρατηγικές εκπαίδευσης και διά βίου κατάρτισης, ένας μεγάλος αριθμός χωρών - αλλά σε καμία περίπτωση το σύνολο αυτών - έχει συντάξει δηλώσεις αρχής σχετικά με τη διά βίου εκπαίδευση και κατάρτιση, όπως έγγραφα στρατηγικής ή εθνικά προγράμματα δράσης. Άλλες έχουν θεσπίσει νομοθετικό πλαίσιο.

Παρ' όλα αυτά, αυτές οι στρατηγικές δεν είναι ισόρροπα κατανεμημένες, όπως αυτό είχε ήδη καταδειχθεί το 2003. Η έμφαση δίνεται είτε στην ικανότητα για επαγγελματική ένταξη είτε στην επαναπρόσληψη των προσώπων που έχουν εξέλθει από το σύστημα. Δίνεται ελάχιστη προσοχή και διατίθενται ανεπαρκείς οικονομικοί πόροι για την ενίσχυση της πρόσβασης των ενηλίκων στην εκπαίδευση. Αυτό αφορά ιδιαίτερα τους ηλικιωμένους εργαζόμενους, ο αριθμός των οποίων θα αυξηθεί κατά περίπου 14 εκατομμύρια μέχρι το 2030, και τα χαμηλής εξειδίκευσης άτομα.

Ο πάντα υψηλός αριθμός των νέων που εγκαταλείπουν το σχολείο χωρίς ένα στοιχειώδες επίπεδο προσόντων και ικανοτήτων είναι ένα ανησυχητικό στοιχείο που δείχνει ότι τα συστήματα

[445] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11091.htm (31/05/2009).

αρχικής εκπαίδευσης δεν παρέχουν πάντα τις απαραίτητες βάσεις για τη διά βίου εκπαίδευση και κατάρτιση. Αυτή η ανησυχία εμφανίζεται στις νέες ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές της Λισσαβόνας και στο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη νεολαία[446]. Πολλές χώρες αντιμετωπίζουν το πρόβλημα μεταρρυθμίζοντας τα προγράμματα σπουδών, για να μεριμνήσουν ώστε ο καθένας να αποκτά ουσιαστικές, διαθεματικές ικανότητες και κατά τρόπο ώστε οι νέοι, ιδιαίτερα εκείνοι που προέρχονται από λιγότερο ευνοημένο περιβάλλον, «να μην περνάνε μέσα από το δίχτυ».

13.2 Ανεπάρκεια των εθνικών στρατηγικών

Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις της ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, η χρηματοδότηση παραμένει μια μεγάλη πρόκληση και ένα εμπόδιο στην πραγματοποίηση του προγράμματος εκσυγχρονισμού για έναν μεγάλο αριθμό χωρών. Εάν η πλειονότητα των χωρών θεωρεί την ενίσχυση των συμπράξεων ανάμεσα στην ανώτερη εκπαίδευση και τη βιομηχανία βασική προϋπόθεση για την καινοτομία και την αυξημένη ανταγωνιστικότητα, σπάνιες είναι εκείνες που διαθέτουν μια γενική στρατηγική σ' αυτό τον τομέα. Το πρόβλημα εν μέρει οφείλεται στο γεγονός ότι, πολύ συχνά, οι εθνικές στρατηγικές καινοτομίας δεν περιλαμβάνουν μεταρρυθμίσεις της ανώτερης εκπαίδευσης.

Οι εθνικές προτεραιότητες για τη μεταρρύθμιση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης φαίνεται γενικά να αντιστοιχούν σε εκείνες που προβλέπονται από τη διαδικασία της Κοπεγχάγης[447]. Οι χώρες έχουν αρχίσει να εφαρμόζουν τις κοινές αρχές και αναφορές που καθορίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (παραδείγματος χάρη η διασφάλιση της ποιότητας για την επικύρωση μη τυπικής εκπαίδευσης και κατάρτισης), αλλά επιμένουν στο γεγονός ότι είναι υπερβολικά νωρίς για να παρουσιαστούν συγκεκριμένα αποτελέσματα.

Εντούτοις, η επαγγελματική πορεία παραμένει συχνά λιγότερο ελκυστική από τα πανεπιστημιακά μαθήματα. Η βελτίωση της ποιότητας και της ελκυστικότητας της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης παραμένει ένα κεφαλαιώδες διακύβευμα για το μέλλον. Μια μεγάλη πλειονότητα χωρών δηλώνει ανήσυχη ως προς τις ανάγκες των ατόμων με χαμηλή εξειδίκευση, που είναι σχεδόν 80 εκατομμύρια στην Ε.Ε., και υπογραμμίζει τη σημασία της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και το ρόλο των συστημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης ως βασικών μέσων που επιτρέπουν να εξασφαλιστεί η κοινωνική ένταξη.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, η πλειονότητα των χωρών συγκεντρώνεται σε πληθυσμούς – στόχους, ιδιαίτερα τους νέους στους οποίους τα προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και

[446] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11063.htm (31/05/2009).
[447] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11063.htm (31/05/2009).

κατάρτισης έχουν θετικό αποτέλεσμα όσον αφορά τη μείωση των ποσοστών πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου. Αντιθέτως, οι ενήλικοι και οι ηλικιωμένοι εργαζόμενοι δεν έχουν επαρκή προτεραιότητα. Η συνεχής κατάρτιση των εκπαιδευτικών και των εκπαιδευτών της επαγγελματικής εκπαίδευσης παραμένει επίσης μια πραγματική πρόκληση για περισσότερες χώρες. Όσον αφορά την ευρωπαϊκή διάσταση των εθνικών συστημάτων, όλες οι χώρες κρίνουν σημαντική την αύξηση της συμμετοχής στην κινητικότητα στην εκπαίδευση και την κατάρτιση. Εντούτοις, παρά κάποιες ελπιδοφόρες πρωτοβουλίες, κυρίως όσον αφορά την ποιότητα της κινητικότητας, οι εθνικές στρατηγικές δεν είναι επαρκείς.

Πολλές χώρες υπογραμμίζουν τη σημασία της εκμάθησης γλωσσών[448]. Οι πολιτικές και οι ενέργειες τείνουν παρ' όλα αυτά να ποικίλλουν και μια σημαντική πρόκληση μένει να αντιμετωπιστεί: να καταβληθεί προσπάθεια ώστε όλοι οι μαθητές κατά την αποφοίτησή τους από τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση να είναι εφοδιασμένοι με τις γνώσεις και ικανότητες που θα χρειάζονται ως ευρωπαίοι πολίτες. Αυτός ο στόχος προβάλλεται στην κοινή ενδιάμεση έκθεση του 2004. Οι εθνικές μεταρρυθμίσεις προχωρούν. Εντούτοις, η μικρή πρόοδος σε σχέση με τα επίπεδα αναφοράς τα πιο στενά συνδεόμενα με την κοινωνική ένταξη είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, ενώ το πρώτο επίπεδο αναφοράς που είχε οριστεί από την Ε.Ε. σχετικά με την αύξηση του αριθμού των πτυχιούχων ανώτερης εκπαίδευσης στα μαθηματικά, στις επιστήμες και στις τεχνολογίες επιτεύχθηκε γρήγορα. Αν δεν καταβληθούν σαφώς μεγαλύτερες προσπάθειες όσον αφορά την πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου, την ολοκλήρωση της ανώτερης δευτεροβάθμιας διδασκαλίας και τις βασικές ικανότητες, ένα μεγαλύτερο ποσοστό ατόμων της επόμενης γενιάς θα έρθει αντιμέτωπο με τον κοινωνικό αποκλεισμό, πράγμα το οποίο θα αποτελέσει μεγάλη επιβάρυνση για την οικονομία και την κοινωνία.

Ενίσχυση της υλοποίησης του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010» σε εθνική κλίμακα[449]. Τα κράτη – μέλη θα πρέπει να μεριμνούν, ιδιαίτερα, ώστε:

- η εκπαίδευση και η κατάρτιση να κατέχουν κεντρική θέση στα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης που συνδέονται με την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας, στο εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, και στις εθνικές στρατηγικές όσον αφορά την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη.
- όλες χώρες να θεσπίζουν μηχανισμούς που να επιτρέπουν να συντονίζεται η υλοποίηση του προγράμματος εργασίας στο εθνικό επίπεδο και να παρεμβαίνουν τα διάφορα ενδιαφερόμενα υπουργεία και τα κύρια συμμετέχοντα μέρη, ιδιαίτερα οι κοινωνικοί εταίροι.

[448] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11101.htm (31/05/2009).
[449] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11067.htm (31/05/2009).

- οι εθνικές πολιτικές να συμβάλλουν ενεργά στην υλοποίηση των επιπέδων αναφοράς και των στόχων του προγράμματος της εργασίας «Εκπαίδευση και κατάρτιση το 2010». Θα πρέπει να συνεχίσουν για να αναπτύσσονται εθνικοί στόχοι και δείκτες, λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις ευρωπαϊκές αναφορές.
- η αξιολόγηση των πολιτικών να βελτιώνεται ώστε να είναι δυνατή η καλύτερη παρακολούθηση της προόδου που επιτυγχάνεται και να καλλιεργηθεί μια αντίληψη αξιολόγησης που να αξιοποιεί πλήρως τα αποτελέσματα των εργασιών της έρευνας. Η τελειοποίηση του μέσου και μιας ποιοτικής στατιστικής υποδομής είναι επομένως απαραίτητη.
- οι διάφορες ευρωπαϊκές συμφωνίες που υιοθετούνται στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας να αποτελούν σημαντικά σημεία αναφοράς κατά την επεξεργασία των εθνικών μεταρρυθμίσεων.

Ενίσχυση της υλοποίησης του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010» σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Για να ενισχυθεί η υλοποίηση του προγράμματος εργασίας, θα δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα ακόλουθα στοιχεία:

- κατάρτιση ενός προσαρμοσμένου και σαφώς στοχευμένου προγράμματος δραστηριοτήτων μαθητείας μεταξύ συναδέλφων του ίδιου κλάδου, στο πλαίσιο του νέου προγράμματος για την εκπαίδευση και τη διά βίου κατάρτιση, λαμβάνοντας υπόψη τις εμπειρίες του 2005 και τις προτεραιότητες ενεργειών που αποφασίστηκαν κατά τη διάρκεια του έτους.
- μια ενισχυμένη παρακολούθηση της υλοποίησης των στρατηγικών για τη διά βίου εκπαίδευση και κατάρτιση σε όλα κράτη – μέλη.
- σύναψη μιας συμφωνίας για μια σύσταση σχετική με ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο προσόντων καθώς επίσης και το σχέδιο σύστασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ως προς τις βασικές ικανότητες για την εκπαίδευση και τη διά βίου κατάρτιση καθώς και τη συνέχιση των εργασιών για την ποιότητα της κατάρτισης των εκπαιδευτικών.
- βελτίωση της πληροφόρησης και της ανταλλαγής εμπειριών σχετικά με τη χρησιμοποίηση οικονομικών πόρων που διατίθενται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) για την υποστήριξη της ανάπτυξης της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, με σκοπό την καλύτερη εκμετάλλευση των πόρων αυτών στο μέλλον.

Στην κοινή τους ενδιάμεση έκθεση του 2004, το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτίμησαν ότι οι επείγουσες μεταρρυθμίσεις των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι επιβεβλημένες για την Ευρώπη, εάν η Ένωση επιθυμεί να επιτύχει τους οικονομικούς και τους κοινωνικούς στόχους της[450]. Ανέλαβαν τη δέσμευση να προβαίνουν κάθε δύο έτη σε εξέταση της

[450] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/cha/c11104.htm (31/05/2009).

προόδου που έχει επιτευχθεί ως προς την υλοποίηση του προγράμματος εργασίας «Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010», που περιλαμβάνει τη διαδικασία της Κοπεγχάγης για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, καθώς επίσης και τις ενέργειες υπέρ της ανώτερης εκπαίδευσης. Το πρόγραμμα «Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010» αποτελεί επίσης μια ουσιαστική συμβολή στην εφαρμογή νέων ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών για την ανάπτυξη και την απασχόληση, όπου περιλαμβάνεται και το ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη νεολαία.

13.3 Σημεία τριβής κοινοτικών – εθνικών αρμοδιοτήτων: Αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων διπλωμάτων κολεγίων

Τα σημεία τριβής κοινοτικών και εθνικών αρμοδιοτήτων, εντοπίζονται μεταξύ των προγραμματικών διακηρύξεων της Κοινότητας για την προώθηση σε κοινοτικό επίπεδο μιας εκπαίδευσης υψηλής ποιότητας και της απροθυμίας των κρατών – μελών να αποεθνικοποιήσουν σε κάποιο βαθμό την αρμοδιότητα σε θέματα εκπαίδευσης. Αποκαλυπτικό παράδειγμα αυτής της διάστασης είναι η αντιφατική στάση των εθνικών αρχών σε δύο αλληλένδετες επιδιώξεις: από τη μια στην αναγνώριση των τίτλων σπουδών σε κοινοτικό επίπεδο, ως προϋπόθεση για την εγκαθίδρυση μιας ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, και από την άλλη στην ακαδημαϊκή αξιολόγηση των εθνικών συστημάτων εκπαίδευσης, ως προϋπόθεση για την αναγνώριση των ίδιων των τίτλων σπουδών[451]. Τα κράτη – μέλη, ενώ εμφανίζονται πρόθυμα να συμφωνήσουν σε κοινούς κοινοτικούς κανόνες για την αναγνώριση των τίτλων σπουδών, προβάλλουν συγχρόνως αντιρρήσεις σε ενδεχόμενη κοινοτική παρέμβαση στο θέμα της ακαδημαϊκής αξιολόγησης των εκπαιδευτικών τους συστημάτων και ιδρυμάτων.

Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (23-10-2008), που καταδίκασε τη χώρα μας για 5 παραβάσεις κοινοτικής νομοθεσίας (οδηγία 89/48) που αφορούν τα κολέγια έκρινε ότι η Ελλάδα δεν μπορεί ούτε να ελέγξει την ποιότητα των σπουδών που παρέχουν, αλλά ούτε και να τα διαχωρίσει. Επίσης, απαιτεί από την Ελλάδα να αναγνωρίσει άμεσα τα επαγγελματικά δικαιώματα των αποφοίτων των κολεγίων και υποχρεώνει να αναγνωριστούν τα πτυχία αυτά και για όσους εργάζονται ήδη στον δημόσιο τομέα ώστε να μπορούν να λάβουν προαγωγές και μισθολογικές αυξήσεις. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κρίνει εκτός θέματος όλη τη συζήτηση που άνοιξε στην Ελλάδα για παραβίαση του άρθρου 16, και αποφαίνεται ότι οι επιχειρήσεις που συνήψαν συμφωνίες δικαιόχρησης με ξένα ΑΕΙ δεν ανήκουν στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα ώστε να προκύπτει ζήτημα εφαρμογής της συνταγματικής απαγόρευσης.

[451] Ibid Μοσχονάς 2001, 729 – 730.

Στο εξής η Ελλάδα οφείλει να επιτρέπει τις μετατάξεις σε θέσεις κλάδου ανώτερης κατηγορίας όλων όσων θα προσκομίσουν δίπλωμα σπουδών από οποιοδήποτε κολέγιο συνεργάζεται με πανεπιστήμιο του εξωτερικού. Επίσης, προκύπτει ζήτημα αναγνώρισης των πτυχίων αυτών και στους διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ για το Δημόσιο.

Η Ελλάδα είχε ισχυριστεί στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ότι δεν μπορεί να αναγνωρίσει τα πτυχία που χορηγούν τα κολέγια λόγω της γνωστής συνταγματικής απαγόρευσης του άρθρου 16. Με την απόφασή του το Δικαστήριο έκρινε ότι: «Το άρθρο 16 του Ελληνικού Συντάγματος δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής προκειμένου περί σπουδών παρεχομένων βάσει συμφωνιών δικαιόχρησης, εφόσον αυτές δεν εντάσσονται στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα»[452], αναφέρει το Δικαστήριο.

Σύμφωνα με την απόφαση, ακόμα και η ίδια η Ελληνική Δημοκρατία δέχεται ρητώς ότι το ΤΕΕ δεν μπορεί να εξαρτά την εγγραφή στο μητρώο του των μηχανικών που είναι κάτοχοι διπλώματος κατά την έννοια της οδηγίας 89/48 από την επιτυχή συμμετοχή σε εξετάσεις ή από την προσκόμιση βεβαίωσης την οποία χορηγεί το ΔΙΚΑΤΣΑ (νυν ΔΟΑΤΑΠ). Εφόσον το Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (ΣΑΕΙΤΤΕ), το οποίο είναι αποκλειστικά αρμόδιο προς τούτο, έχει αναγνωρίσει το οικείο δίπλωμα, το ΤΕΕ υποχρεούται να εγγράψει αυτεπαγγέλτως στο μητρώο του τον ενδιαφερόμενο.

Η χώρα μας διατηρεί το δικαίωμα να επιβάλλει αντισταθμιστικά μέτρα (π.χ. πρόσθετες εξετάσεις σε ορισμένα μαθήματα κ.ά.) σε όσους έχουν κάνει σπουδές μικρότερες από τις αντίστοιχες στα ελληνικά ΑΕΙ. «Τυχόν διαφορές ως προς τη διάρκεια ή το περιεχόμενο μεταξύ της εκπαίδευσης σε άλλο κράτος – μέλος και της εκπαίδευσης στο κράτος – μέλος υποδοχής δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν άρνηση της αναγνώρισης των οικείων επαγγελματικών προσόντων. Σε περίπτωση κατά την οποία οι διαφορές αυτές είναι ουσιώδεις, μπορεί να δικαιολογηθεί, ως μέγιστη επιτρεπόμενη παρέκκλιση, η απαίτηση του κράτους – μέλους υποδοχής να επιβάλλει στον αιτούντα κάποιο από τα αντισταθμιστικά μέτρα», αναφέρει το Ευρωδικαστήριο.

Το Ευρωδικαστήριο ξεκαθαρίζει ότι η Ελλάδα δεν έχει δικαίωμα να ελέγχει την ποιότητα των σπουδών στα κολέγια, εφόσον αρμόδια για αυτό το θέμα είναι τα κράτη – μέλη στα οποία εδρεύουν τα συνεργαζόμενα πανεπιστήμια. «Εναπόκειται αποκλειστικά στις αρχές οι οποίες χορηγούν τα διπλώματα να ελέγχουν, βάσει των κανόνων που διέπουν το σύστημά τους επαγγελματικής εκπαίδευσης, αν πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη χορήγηση των διπλωμάτων, καθώς και οι προϋποθέσεις που αφορούν τη φύση του ιδρύματος στο οποίο πραγματοποίησε τις σπουδές του ο κάτοχος του διπλώματος. Αντιθέτως, το κράτος – μέλος υποδοχής δεν μπορεί να

[452] Όλη η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: http://curia.europa.eu/jurisp/cgibin/form.pllang=EL&Submit=rechercher&numaff=C-274/05 (31/05/2009).

ελέγξει τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων χορηγήθηκαν τα διπλώματα, δύναται όμως να προβεί σε έλεγχο εάν υφίστανται αμφιβολίες για το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις», αναφέρεται με σαφήνεια.

Ο τότε Υπουργός Παιδείας κ. Ευριπίδης Στυλιανίδης είχε δηλώσει ότι περίμενε αυτή την απόφαση και πρόσθεσε: «Θα μελετηθεί, θα γίνει η σχετική διαβούλευση και στη συνέχεια θα προχωρήσουμε στην έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος, το οποίο, βέβαια, θα εναρμονίζει το ελληνικό σύστημα με το ευρωπαϊκό, διασφαλίζοντας όμως πάντα την ποιότητα στην εκπαίδευση». Διευκρίνισε πάντως ότι αυτά θα συμβούν από το 2009. Η υπεύθυνη Παιδείας του ΠΑΣΟΚ κ. Άννα Διαμαντοπούλου τόνισε ότι η απόφαση στενεύει τα περιθώρια για τα κράτη – μέλη να θέτουν κριτήρια ποιότητας στην εκπαίδευση και πρόσθεσε: «Στο όνομα της οδηγίας περί αναγνώρισης των επαγγελματικών δικαιωμάτων υπάρχει κίνδυνος ισοπέδωσης μεταξύ χωρών με τεράστιες διαφορές στα εκπαιδευτικά τους συστήματα και παραβλέπεται η αρμοδιότητα κάθε χώρας να ρυθμίζει το σύνολο της εκπαιδευτικής πολιτικής στο έδαφός της»[453].

Το ΤΕΕ έκανε λόγο για προσφυγές στα δικαστήρια των ξένων κρατών. «Με δεδομένο ότι σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου το όλο θέμα της αναγνώρισης των επαγγελματικών δικαιωμάτων είναι ζήτημα των κρατών στο όνομα των οποίων εκδίδονται αυτά, το ΤΕΕ είναι πλέον υποχρεωμένο να μεταφέρει τους δικαστικούς αγώνες στις χώρες αυτές και ελπίζει, αυτή τη φορά, να συντρέξει τον αγώνα του και η ελληνική κυβέρνηση», ανέφερε χαρακτηριστικά.

13.4 Συμπεράσματα: Διάβρωση των εθνικών αρμοδιοτήτων στο πεδίο της εκπαίδευσης

Το Ευρωπαϊκό δικαστήριο έκρινε με απόφασή του ότι η χώρα μας, μη αναγνωρίζοντας τα διπλώματα που χορηγήθηκαν από άλλα κράτη – μέλη μετά από σπουδές που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα, βάσει συμφωνίας δικαιόχρησης, παραβίασε την κοινοτική διαδικασία σχετικά με την αναγνώριση των διπλωμάτων. Ειδικότερα, στην απόφασή του το Δικαστήριο απέρριψε την άποψη της Ελλάδας, η οποία συνίσταται στην εφαρμογή των διατάξεών της (ως διατάξεων του κράτους – μέλους εντός του οποίου πραγματοποιήθηκαν οι σπουδές), καθόσον η άποψη αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα, άτομα με σπουδές ισότιμου επιπέδου να αντιμετωπίζονται κατά διαφορετικό τρόπο, δηλαδή αναλόγως του κράτους – μέλους εντός του οποίου πραγματοποίησαν τις σπουδές τους. Το Δικαστήριο επισημαίνει επίσης ότι οι σπουδές δεν πρέπει οπωσδήποτε να έχουν πραγματοποιηθεί σε πανεπιστήμιο ή σε ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα.

[453] Βλ. http://www.tanea.gr/default.asp?pid=2&artid=1405609&ct=1 (31/05/2009).

Στην απόφαση επισημαίνεται ακόμη ότι το κοινοτικό δίκαιο έχει καθιερώσει ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών. Πρόκειται για την οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, η οποία μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη το 2000.

Σε ότι αφορά το ιστορικό της υπόθεσης σημειώνεται ότι μετά από καταγγελίες που υπέβαλαν 37 ιδιώτες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά της Ελλάδας, καθόσον έκρινε ότι η ελληνική νομοθεσία δεν είναι σύμφωνη, σε ορισμένα σημεία, με την κοινοτική οδηγία.

Στην προσφυγή της η Επιτροπή είχε προσάψει στην Ελλάδα, πρώτον, ότι αρνείται συστηματικά την αναγνώριση των διπλωμάτων τα οποία έχουν απονεμηθεί κατόπιν σπουδών που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο "συμφωνιών επικύρωσης" (γνωστών και ως "συμφωνιών δικαιόχρησης"), βάσει των οποίων σπουδές που πραγματοποιούνται σε ιδιωτικό εκπαιδευτικό ίδρυμα στην Ελλάδα επικυρώνονται από αρμόδια αρχή άλλου κράτους – μέλους, η οποία, βάσει προγενέστερης συμφωνίας των δύο ιδρυμάτων, χορηγεί το δίπλωμα στους σπουδαστές που παρακολούθησαν αυτό το πρόγραμμα σπουδών.

Στην απόφασή του το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών – μελών όσον αφορά τα επαγγελματικά προσόντα που αναγνωρίζουν. Το σύστημα αυτό δεν προβλέπει την αναγνώριση διπλώματος λόγω της ουσιαστικής αξίας της εκπαίδευσης που πιστοποιεί το δίπλωμα αυτό, αλλά θέτει τεκμήριο περί του ότι τα προσόντα του αιτούντος ο οποίος έχει δικαίωμα να ασκεί νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε ένα κράτος – μέλος είναι επαρκή για την άσκηση του ιδίου αυτού επαγγέλματος στα λοιπά κράτη – μέλη.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, εναπόκειται αποκλειστικά στις αρχές οι οποίες χορηγούν τα διπλώματα να ελέγχουν αν πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη χορήγησή τους, καθώς και οι προϋποθέσεις που αφορούν τη φύση του ιδρύματος στο οποίο πραγματοποίησε τις σπουδές του ο κάτοχος του διπλώματος. Αντιθέτως, το κράτος – μέλος υποδοχής δεν μπορεί να ελέγξει τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων χορηγήθηκαν τα διπλώματα.

Όσον αφορά τα «αντισταθμιστικά μέτρα», η οδηγία, χωρίς να υποχρεώνει τα κράτη – μέλη να αναγνωρίζουν αυτόματα και άνευ όρων τα διπλώματα, επιτρέπει στο κράτος – μέλος υποδοχής να επιβάλλει, σε ορισμένες περιπτώσεις, πρακτική άσκηση προσαρμογής ή δοκιμασία επάρκειας, η επιλογή μεταξύ των οποίων ανήκει, καταρχήν, στον αιτούντα την αναγνώριση του διπλώματος. Η οδηγία προβλέπει παρεκκλίσεις από την αρχή αυτή, πλην όμως το Δικαστήριο κρίνει ότι η εκ

μέρους της Ελλάδας κατάργηση του δικαιώματος επιλογής αντισταθμιστικού μέτρου σε περισσότερες περιπτώσεις από όσες επιτρέπει η οδηγία συνιστά παράβαση της οδηγίας αυτής.

Εξάλλου, βάσει των εθνικών διατάξεων ανατίθεται σε ειδικό οργανισμό (Συμβούλιο Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης ή ΣΑΕΙΤΤΕ) η αρμοδιότητα να ελέγχει, αφενός, αν το εκπαιδευτικό ίδρυμα στο οποίο πραγματοποιήθηκαν οι σπουδές ανήκει στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και αφετέρου, αν ο αιτών διαθέτει την απαραίτητη επαγγελματική πείρα, στην περίπτωση που η διάρκεια της εκπαίδευσής του υπολείπεται κατά ένα τουλάχιστον έτος αυτής που απαιτείται στην Ελλάδα για την άσκηση του ίδιου επαγγέλματος. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η διάταξη αυτή αντιβαίνει στην οδηγία. Ο οργανισμός αυτός είναι αρμόδιος να προβαίνει στην εξακρίβωση στοιχείων τα οποία αποδεικνύονται, κατά τρόπο που δεν επιδέχεται αμφισβήτηση, από τις βεβαιώσεις και τα συναφή έγγραφα που έχουν εκδώσει οι αρμόδιες αρχές του κράτους – μέλους προελεύσεως.

Σε τροχιά δεύτερης καταδίκης και ευρωπαϊκού προστίμου για το θέμα των κολεγίων βρέθηκε η Ελλάδα καθώς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στις 14 Απριλίου 2009, συναφώς προειδοποιητική επιστολή στην Αθήνα, εστιάζοντας σε αυτή τη φάση το ενδιαφέρον της στα πτυχία μηχανικών. Με την επιστολή της, η Επιτροπή ζητάει να πληροφορηθεί αν και πώς ακριβώς έχει υλοποιηθεί η ήδη εκδοθείσα απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου περί αναγνώρισης των πτυχίων που εκδίδονται από ευρωπαϊκά πανεπιστήμια έπειτα από σπουδές στην Ελλάδα. Αν δεν λάβει και μάλιστα γρήγορα πειστική απάντηση, τότε είναι αναπόφευκτη η νέα δίκη, η καταδίκη και η επιβολή προστίμου στη χώρα. Την προειδοποιητική επιστολή που έστειλε η Επιτροπή θα ακολουθήσει εντός διμήνου η δεύτερη και τελευταία προειδοποίηση και εν συνεχεία η παραπομπή στο Δικαστήριο για τα περαιτέρω.

14. Πολιτική Υγείας: Οταν η Ε.Ε. ζητάει μερίδιο αρμοδιότητας από τα κράτη – μέλη

Ο τομέας της υγείας αποτελεί πρωτίστως ευθύνη των κρατών – μελών. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δυνάμει των ευρωπαϊκών συνθηκών, συνίσταται στην ανάληψη δράσεων συμπληρωματικών στο έργο των κρατών – μελών, οι οποίες παρέχουν ωστόσο ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, κυρίως στον τομέα των απειλών για την υγεία, των προβλημάτων που έχουν διασυνοριακές ή παγκόσμιες επιπτώσεις καθώς και των προβλημάτων που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, των υπηρεσιών και των προσώπων.

Για το σκοπό αυτό, απαιτείται διατομεακή δράση, ενώ η προστασία της υγείας πρέπει να διασφαλίζεται από όλες τις κοινοτικές πολιτικές. Η νέα στρατηγική που καθορίζεται από την Λευκή Βίβλο[454] αφορά συνεπώς την υγεία σε όλους τους τομείς. Οφείλει επίσης να αντιμετωπίσει, μέσω ενός ενιαίου στρατηγικού πλαισίου, ολοένα και πιο απαιτητικά προβλήματα για την υγεία του πληθυσμού όπως τις δημογραφικές αλλαγές, τις πανδημίες, τη βιοτρομοκρατία και τις ασθένειες που συνδέονται με τον σύγχρονο ανθυγιεινό τρόπο ζωής. Η Λευκή Βίβλος προτείνει τέσσερις βασικές αρχές για τα επόμενα χρόνια.

14.1 Βασικές αρχές πολιτικής στο πεδίο της υγείας

Αρχή Ι: Στρατηγική με βάση κοινές αξίες για την υγεία

Η Επιτροπή συνεργάζεται με τα κράτη – μέλη για την ανάπτυξη μιας προσέγγισης σχετικά με τα συστήματα υγείας της ΕΕ η οποία θα βασίζεται σε κοινές αξίες. Το 2006, το Συμβούλιο εξέδωσε δήλωση σχετικά με τις αξίες αυτές, υπογραμμίζοντας ως θεμελιώδεις αξίες την καθολικότητα, την πρόσβαση σε ποιοτική ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την ισοτιμία και την αλληλεγγύη. Η δήλωση αυτή αποτέλεσε τη βάση για μια νέα δήλωση σχετικά με τις κοινές αξίες της πολιτικής της υγείας με την ευρύτερη έννοια. Η κοινοτική πολιτική υγείας λαμβάνει επίσης υπόψη τα δικαιώματα των ασθενών, όπως τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και τις γνώσεις σε θέματα υγείας. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή οφείλει να υποστηρίζει προγράμματα που προωθούν τη γνώση σε θέματα υγείας σε διάφορες ηλικιακές κατηγορίες.

[454] Λευκή Βίβλος της Επιτροπής της 23ης Οκτωβρίου 2007 «Μαζί για την υγεία: Στρατηγική προσέγγιση της ΕΕ για την περίοδο 2008-2013» [COM(2007) 630 τελικό - Δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα].

Τόσο σε επίπεδο κρατών – μελών και περιφερειών όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο συνεχίζουν να υφίστανται ανισότητες στον τομέα της υγείας. Οι διαφορές μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών στο προσδόκιμο ζωής κατά τη γέννηση αποτελούν πραγματικότητα. Δεδομένου ότι η μείωση των ανισοτήτων αποτελεί αξία που συνδέεται με τη βελτίωση της υγείας, η Επιτροπή προτείνει μέτρα για τη μείωση αυτών των ανισοτήτων. Η πολιτική για την υγεία πρέπει να βασίζεται στις βέλτιστες διαθέσιμες επιστημονικές γνώσεις. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να συγκεντρώσει συγκρίσιμα αποτελέσματα από τα κράτη – μέλη. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητο ένα σύστημα δεικτών υγείας με κοινούς μηχανισμούς συλλογής συγκρίσιμων στοιχείων σε όλα τα επίπεδα.

Αρχή ΙΙ: η υγεία είναι το πολυτιμότερο αγαθό

Η παραγωγικότητα και η οικονομική ευημερία εξαρτώνται από την υγεία του πληθυσμού. Το προσδόκιμο ζωής του πληθυσμού με καλή υγεία, δηλαδή ο αριθμός ετών που ο πληθυσμός παραμένει υγιής, αποτελεί σημαντικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης. Οι δαπάνες που συνδέονται με τα προβλήματα υγείας αποτελούν σημαντική επιβάρυνση για την κοινωνία. Οι δαπάνες υγείας πρέπει συνεπώς να έχουν αρχικά τη μορφή επενδύσεων στην πρόληψη για την προστασία της γενικής υγείας του πληθυσμού. Ο οικονομικός αντίκτυπος της βελτίωσης της υγείας καθώς και οι οικονομικοί παράγοντες που σχετίζονται με την υγεία και την ασθένεια είναι συχνά δυσνόητοι. Η Επιτροπή και τα κράτη – μέλη αναπτύσσουν πρόγραμμα αναλυτικών μελετών των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της κατάστασης της υγείας, των επενδύσεων στον τομέα της υγείας και της οικονομικής ανάπτυξης.

Αρχή ΙΙΙ: η υγεία σε όλες τις πολιτικές (προσέγγιση HIAP)

Η πολιτική για την υγεία δεν είναι η μόνη πολιτική καθοριστικής σημασίας για την υγεία, και άλλες πολιτικές είναι απαραίτητες, όπως η πολιτική για το περιβάλλον, την έρευνα, η περιφερειακή πολιτική, οι κανονιστικές ρυθμίσεις που διέπουν τα φαρμακευτικά προϊόντα και τα τρόφιμα, ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης καθώς και η φορολογία στα προϊόντα καπνού. Ως εκ τούτου, είναι σημαντική η διασφάλιση συνεργιών μεταξύ όλων των τομέων ζωτικής σημασίας για την υγεία.

Η ένταξη της υγείας σε όλες τις πολιτικές καθιστά δυνατή την ανάληψη αποτελεσματικότερης κοινοτικής δράσης. Η παγκοσμιοποίηση επιβάλλει επίσης την εφαρμογή της προσέγγισης HIAP στην εξωτερική πολιτική, περιλαμβανομένων των τομέων ανάπτυξης και εμπορίου. Η Επιτροπή και τα κράτη – μέλη οφείλουν να ενισχύσουν την ενσωμάτωση της υγείας στις κοινοτικές, εθνικές και περιφερειακές πολιτικές.

Αρχή IV: ενδυνάμωση της φωνής της ΕΕ όσον αφορά την υγεία σε παγκόσμιο επίπεδο

Για την καλύτερη προστασία της υγείας των πολιτών της Ευρώπης και των τρίτων χωρών, η ΕΕ οφείλει να έχει μεγαλύτερη συμμετοχή στα θέματα υγείας σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι κοινοτικές δράσεις δεν πρέπει να είναι αποκομμένες από τη διεθνή πολιτική. Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητη η ενίσχυση του ρόλου της ΕΕ στους κόλπους των διεθνών οργανισμών καθώς και της συνεργασίας με τους εταίρους. Τέλος, πρέπει να διασφαλιστεί η κατάλληλη ενσωμάτωση της υγείας στους μηχανισμούς παροχής εξωτερικής βοήθειας της ΕΕ ενώ πρέπει να εφαρμόζονται οι σχετικές διεθνείς συμφωνίες, κυρίως ο διεθνής υγειονομικός κανονισμός.

14.2 Βασικοί στόχοι πολιτικής

Εκτός από τις προαναφερόμενες αρχές, τρεις στρατηγικοί στόχοι καθορίζουν την κοινοτική δράση για την υγεία κατά τα επόμενα χρόνια.

Στόχος Ι: προαγωγή της καλής υγείας σε μια Ευρώπη που γηράσκει

Στην Ευρώπη, τα ποσοστά γεννήσεων είναι χαμηλά και το προσδόκιμο ζωής αυξάνεται συνεχώς. Στα επόμενα χρόνια, η γήρανση του πληθυσμού θα προκαλέσει αύξηση της ζήτησης σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Ως εκ τούτου, οι δαπάνες για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ενδέχεται να αυξηθούν. Αυτή η αύξηση των δαπανών υγείας μπορεί ωστόσο να μειωθεί κατά το ήμισυ εάν ο πληθυσμός παραμένει υγιής καθώς γηράσκει. Η Επιτροπή προωθεί κατάλληλα μέτρα για τη βελτίωση της υγείας των ηλικιωμένων, του ενεργού πληθυσμού και των παιδιών προκειμένου να ενισχύσει την παραγωγικότητα του πληθυσμού και την υγεία του καθώς γηράσκει. Πρέπει επίσης να ληφθούν επιπρόσθετα μέτρα, κυρίως σε σχέση με την κατανάλωση καπνού, τη διατροφή, το αλκοόλ και την ψυχική υγεία, ενώ παράλληλα πρόκειται να συνταχθεί οδηγός για τον προσυμπτωματικό έλεγχο του καρκίνου.

Στόχος ΙΙ: προστασία των πολιτών από τους κινδύνους για την υγεία

Η προστασία της υγείας συνιστά υποχρέωση στην ΕΕ. Σε κοινοτικό επίπεδο, η προστασία αυτή προϋποθέτει την επιστημονική αξιολόγηση των κινδύνων, την ετοιμότητα και την ανταπόκριση στις επιδημίες και στη βιοτρομοκρατία, τη βελτίωση της ασφάλειας των εργαζομένων και τη δράση για τη μείωση των ατυχημάτων. Παρ' όλα αυτά όμως, μεταξύ των κρατών – μελών και των διεθνών φορέων απαιτείται κοινοτική συνεργασία και συντονισμός για την καταπολέμηση των πανδημιών, των βιολογικών ατυχημάτων και της βιοτρομοκρατίας. Απαιτείται επίσης εκτίμηση

του αντίκτυπου που έχουν οι νέες απειλές, όπως οι κλιματικές αλλαγές στη δημόσια υγεία, καθώς και ενίσχυση των μηχανισμών επιτήρησης και ανταπόκρισης στους κινδύνους για την υγεία.

Στόχος ΙΙΙ: προώθηση δυναμικών συστημάτων υγείας και νέων τεχνολογιών

Οι νέες τεχνολογίες έχουν τη δυνατότητα να βελτιώσουν την πρόληψη των ασθενειών και να ενισχύσουν την ασφάλεια των ασθενών. Απαιτείται, λοιπόν, ένα κοινοτικό πλαίσιο για ασφαλείς και ποιοτικές υπηρεσίες υγείας καθώς και η ανάπτυξη μέτρων για την υποστήριξη των κρατών – μελών και των περιφερειών στη διαχείριση της καινοτομίας στα συστήματα υγείας.

Για τους σκοπούς της παρούσας στρατηγικής απαιτείται στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών – μελών. Η Επιτροπή προτείνει έναν μηχανισμό δομημένης συνεργασίας για την υλοποίηση της στρατηγικής προκειμένου να ενθαρρύνει τη συγκεκριμένη συνεργασία. Η παρούσα στρατηγική πρόκειται να χρηματοδοτηθεί από τα μέσα του τρέχοντος δημοσιονομικού πλαισίου, που εκπνέει το 2013.

14.3 Κινητικότητα των ασθενών στην Ε.Ε.

Οι υψηλής ποιότητας υπηρεσίες υγείας αποτελούν θέμα προτεραιότητας για τους ευρωπαίους πολίτες. Το δικαίωμα για υγειονομική περίθαλψη αναγνωρίζεται και στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε. (άρθρο 35 για την υγειονομική περίθαλψη). Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία εφαρμόζονται και για τις υπηρεσίες υγείας, ανεξαρτήτως του τρόπου οργάνωσης ή χρηματοδότησής τους σε εθνικό επίπεδο. Εν τούτοις, πολλά ενδιαφερόμενα μέρη στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης ζήτησαν να διατυπωθεί με μεγαλύτερη σαφήνεια τι συνεπάγεται η κοινοτική νομοθεσία γενικά για τις υπηρεσίες υγείας. Η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής για τις υπηρεσίες υγείας στην εσωτερική αγορά[455] στις αρχές του 2004 περιελάμβανε διατάξεις που κωδικοποιούν τις αποφάσεις του Δικαστηρίου εφαρμόζοντας στις υπηρεσίες υγείας τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας. Η προσέγγιση αυτή, όμως, δεν θεωρήθηκε κατάλληλη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τα οποία κάλεσαν την Επιτροπή να αναπτύξει ειδικές προτάσεις στον τομέα αυτόν.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή, στην ετήσια στρατηγική πολιτικής της για το 2007, ανέλαβε να αναπτύξει ένα κοινοτικό πλαίσιο για ασφαλείς, υψηλής ποιότητας και αποτελεσματικές υπηρεσίες υγείας, ενισχύοντας τη συνεργασία μεταξύ των κρατών – μελών και παρέχοντας βεβαιότητα ως

[455] COM(2004) 2 της 13.1.2004.

προς την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στις υπηρεσίες υγείας και στην υγειονομική περίθαλψη[456]. Αυτό αντικατοπτρίζει τη δέσμευση που έχει αναλάβει η Επιτροπή στο πλαίσιο του «Προγράμματος δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών» για αποτελεσματικότερα μέσα εξασφάλισης των υφιστάμενων δικαιωμάτων των πολιτών όσον αφορά την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας σε όλη την Ευρώπη[457]. Αντικατοπτρίζει, επίσης, τους στόχους του Λευκού Βιβλίου σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας[458] για να διαμορφωθεί μια συστηματική προσέγγιση ώστε να εντοπιστούν και να αναγνωριστούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης κοινής ωφέλειας, καθώς και να αποσαφηνιστεί το πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν, συμπληρώνοντας την πρόσφατη ανακοίνωση για τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας[459].

Το 2005, το Κοινοβούλιο, στην έκθεσή του για την κινητικότητα των ασθενών και τις εξελίξεις στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης στην ΕΕ, κάλεσε την Επιτροπή να ενεργήσει σε σχέση με ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που συνδέονται με την κινητικότητα των ασθενών και την ευρύτερη συνεργασία των συστημάτων υγείας. Την 1η Ιουνίου 2006, το συμβούλιο των υπουργών Υγείας εξέδωσε τη «Δήλωση κοινών αξιών και αρχών στα συστήματα υγείας της ΕΕ»[460] στην οποία τονίστηκε πόσο σημαντική είναι «η προστασία των αξιών και αρχών που στηρίζουν τα συστήματα υγείας στην ΕΕ» και ζήτησε να αναληφθεί δράση: «...διασφάλιση σαφήνειας όσον αφορά τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών όταν μετακινούνται από ένα κράτος – μέλος σε άλλο. Οι αξίες και αρχές αυτές θα πρέπει να λάβουν νομική μορφή με σκοπό την ασφάλεια δικαίου.»

Η κοινοτική δράση για τις υπηρεσίες υγείας δεν συνεπάγεται εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων υγείας ή κοινωνικής ασφάλισης. Τα οφέλη που παρέχουν τα διαφορετικά συστήματα υγείας και κοινωνικής ασφάλισης και η οργάνωση αυτών των συστημάτων παραμένουν αρμοδιότητα των κρατών – μελών, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Η κοινοτική δράση δεν σημαίνει, εξάλλου, οπισθοδρόμηση από τις ήδη ισχύουσες διατάξεις. Στο πλαίσιο κάθε κοινοτικής δράσης πρέπει να γίνονται σεβαστές οι αρχές που έχει ήδη ορίσει το Δικαστήριο σε αυτό τον τομέα, όπως και οι λοιπές ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις και οι βασικές αρχές που διέπουν τα ευρωπαϊκά συστήματα υγείας, μεταξύ άλλων οι αρχές της ισότητας, της αλληλεγγύης και της καθολικότητας. Η Επιτροπή κρίνει ότι η κοινοτική δράση πρέπει να θεμελιώνεται σε δύο άξονες:

[456] COM(2006) 122 της 14ης Μαρτίου 2006.
[457] Βλ. COM(2006) 211 της 10ης Μαΐου 2006, ιδίως σ. 5.
[458] COM(2004) 374 της 12ης Μαΐου 2004.
[459] COM(2006) 177 της 26ης Απριλίου 2006 «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβόνας: κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση».
[460] Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τις κοινές αξίες και αρχές στα συστήματα υγείας της ΕΕ, 2733η σύνοδος του Συμβουλίου Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές, Λουξεμβούργο, 1-2 Ιουνίου 2006.

1. την ασφάλεια δικαίου, της οποίας την έλλειψη βιώνουν σήμερα οι πολίτες καθώς και οι συντελεστές στον τομέα της υγείας σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Υπάρχει ανάγκη αντιμετώπισης της ευρύτερης εφαρμογής των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου όσον αφορά τις διατάξεις της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των ασθενών, των επαγγελματιών και των υπηρεσιών υγείας. Τα παραπάνω επικεντρώνονται ιδίως στη διασυνοριακή περίθαλψη, αλλά η διασυνοριακή περίθαλψη έχει επιπτώσεις σε όλες τις υπηρεσίες υγείας, είτε παρέχονται πέραν των συνόρων είτε όχι.
2. και τη στήριξη στα κράτη – μέλη σε τομείς όπου η ευρωπαϊκή δράση μπορεί να προσθέσει αξία στην εθνική δράση για τις υπηρεσίες υγείας. Με τον τρόπο αυτόν αναμένεται ότι οι αρμόδιοι για τα συστήματα υγείας (συμπεριλαμβανομένων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης) θα διαθέτουν ένα σαφές πλαίσιο κοινοτικής νομοθεσίας εντός του οποίου θα δραστηριοποιούνται και θα εκμεταλλεύονται τη συνεργασία των συστημάτων υγείας όπου είναι δυνατό για την παροχή ασφαλών, υψηλής ποιότητας και αποτελεσματικών υπηρεσιών υγείας.

14.3.1 Η νομολογία του ΔΕΚ απέναντι στις εθνικές αρμοδιότητες

Οι συζητήσεις για τη χρησιμοποίηση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς για την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη που παρέχεται σε άλλα κράτη – μέλη στην πραγματικότητα άρχισε μόλις το 1998, μετά τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Μέχρι τότε, ο κοινοτικός μηχανισμός που επέτρεπε στους ασθενείς να λάβουν περίθαλψη στο εξωτερικό (πέραν των ασθενών που πλήρωναν οι ίδιοι την περίθαλψή τους) θεωρείτο ότι περιορίζεται στους κανονισμούς για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και συγκεκριμένα τους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 1408/71 και (ΕΚ) αριθ. 574/72[461]. Οι κανονισμοί αυτοί παρέχουν στους ασθενείς, που χρειάζονται περίθαλψη κατά τη διάρκεια της παραμονής τους σε άλλο κράτος – μέλος, τα ίδια δικαιώματα με τους ασθενείς που είναι ασφαλισμένοι στο κράτος – μέλος υποδοχής, μέσω της χρήσης της Ευρωπαϊκής Κάρτας Ασφάλισης Ασθένειας. Εξασφαλίζουν, επίσης, την κάλυψη των δαπανών για προγραμματισμένη περίθαλψη σε άλλα κράτη – μέλη, που υπόκειται σε προηγούμενη έγκριση, και ρυθμίζουν το διακανονισμό των οικονομικών απαιτήσεων μεταξύ των κρατών – μελών υποδοχής και αποστολής. Το πλαίσιο αυτό εξακολουθεί να ισχύει.

[461] ΕΕ L 149 της 5.7.1971, σ. 2, και ΕΕ L 74 της 27.3.1972, σ. 1, όπως τροποποιήθηκαν στη συνέχεια.

Εν τούτοις, το 1998, το Δικαστήριο θέσπισε νέες αρχές μέσω των αποφάσεών του σε δύο υποθέσεις[462] σχετικά με την άμεση εφαρμογή των άρθρων της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία στην επιστροφή των εξόδων για υπηρεσίες υγείας που παρασχέθηκαν σε ασθενείς στο εξωτερικό (γνωστή και ως «κινητικότητα των ασθενών»). Στις αποφάσεις του, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι εφόσον οι υπηρεσίες υγείας προσφέρονται επ' αμοιβή πρέπει να νοούνται ως υπηρεσίες κατά την έννοια της Συνθήκης και επομένως πρέπει να ισχύουν οι διατάξεις που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία. Το Δικαστήριο απεφάνθη επίσης ότι, κατά συνέπεια, τα μέτρα σύμφωνα με τα οποία η επιστροφή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν σε άλλο κράτος – μέλος υπόκειται σε προηγούμενη έγκριση αποτελούν εμπόδια στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, παρά το γεγονός ότι μπορεί να είναι δικαιολογημένα για λόγους υπέρτερης κοινής ωφέλειας. Βάσει αυτών και άλλων υποθέσεων που ακολούθησαν[463], οι αποφάσεις του Δικαστηρίου διαμόρφωσαν τις ακόλουθες αρχές:

1. Οποιαδήποτε μη νοσοκομειακή περίθαλψη την οποία δικαιούται ο ενδιαφερόμενος στο κράτος – μέλος του μπορεί επίσης να την αναζητήσει σε οποιοδήποτε άλλο κράτος – μέλος χωρίς προηγούμενη έγκριση, και να του επιστραφούν οι δαπάνες με ανώτατο όριο το επίπεδο επιστροφής που παρέχει το σύστημά του.
2. Οποιαδήποτε νοσοκομειακή περίθαλψη την οποία δικαιούνται οι ενδιαφερόμενοι στο κράτος – μέλος τους μπορούν να την αναζητήσουν και σε οποιοδήποτε άλλο κράτος – μέλος με την προϋπόθεση ότι έχουν λάβει πρώτα έγκριση από το σύστημά τους. Αυτή η έγκριση πρέπει να χορηγείται αν το σύστημά τους δεν μπορεί να τους παράσχει την εν λόγω περίθαλψη εντός προθεσμίας αποδεκτής από ιατρική άποψη λαμβανομένης υπόψη της κατάστασής τους. Για τους ασθενείς αυτούς οι δαπάνες επιστρέφονται με ανώτατο όριο τουλάχιστον το επίπεδο επιστροφής που παρέχει το σύστημά τους.

Με την απόφαση Watts της 16ης Μαΐου 2006[464], δόθηκαν δύο διευκρινίσεις. Πρώτον, μερικά κράτη – μέλη των οποίων τα συστήματα θεμελιώνονται σε ενσωματωμένη δημόσια χρηματοδότηση και παροχή υπηρεσιών υγείας είχαν ισχυριστεί ότι οι διατάξεις της Συνθήκης για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν ίσχυαν για τα εν λόγω κράτη· η απόφαση Watts επιβεβαίωσε ότι οι διατάξεις ισχύουν. Δεύτερον, μερικά κράτη – μέλη ισχυρίστηκαν ότι η απαίτηση του άρθρου 152 παράγραφος 5 της Συνθήκης να μη «θίγονται στο παραμικρό οι αρμοδιότητες των κρατών – μελών σε ότι αφορά την οργάνωση και την παροχή των υγειονομικών υπηρεσιών και της ιατρικής περίθαλψης» εμπόδιζε τις δεσμευτικές υποχρεώσεις δυνάμει του κοινοτικού δικαίου για τα

[462] Υπόθεση C-158/96 Kohll [1998] Συλ. I-1931 και υπόθεση C-120/95 Decker [1998] Συλ. I-1831.
[463] Π.χ. υπόθεση C-368/98 Vanbraekel [2001] Συλ. I-5363· υπόθεση C-157/99 Smits και Peerbooms [2001] Συλ. I-5473· υπόθεση C-56/01 Inizan [2003] Συλ. I-12403· υπόθεση C-8/02 Leichtle [2004] Συλ. I-2641· υπόθεση C-385/99 Möller-Faurι και Van Riet [2003] Συλ. ECR I-4503.
[464] Υπόθεση C-372/04 Watts, απόφαση της 16ης Μαΐου 2006, δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί.

συστήματα υγείας. Στην απόφασή του, το Δικαστήριο αναφέρει ότι η εν λόγω διάταξη δεν αποκλείει τη δυνατότητα να ζητηθεί από τα κράτη – μέλη, δυνάμει άλλων διατάξεων της Συνθήκης όπως το άρθρο 49, ή κοινοτικών μέτρων που εγκρίθηκαν με βάση άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως το άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1408/71, να προβούν σε προσαρμογές των εθνικών τους συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις εν λόγω μεμονωμένες περιπτώσεις είναι αρκετά σαφείς, και δεν είναι δυνατό να απαιτηθούν προϋποθέσεις για την άσκηση των δικαιωμάτων των ασθενών που αναγνωρίζονται από το Δικαστήριο. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να βελτιωθεί η σαφήνεια ώστε να εξασφαλίζεται η γενικότερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των ελευθεριών λήψης και παροχής υπηρεσιών υγείας, για να αντιμετωπιστούν θέματα όπως τα εξής:

- αν υπάρχουν κοινές αξίες και αρχές για τις υπηρεσίες υγείας, στις οποίες μπορούν να βασίζονται οι πολίτες σε ολόκληρη την ΕΕ, και ποια είναι τα πρακτικά θέματα που πρέπει να αποσαφηνιστούν για τους πολίτες που επιθυμούν να λάβουν υγειονομική περίθαλψη σε άλλα κράτη – μέλη.
- πόση ευελιξία έχουν τα κράτη – μέλη όσον αφορά τη ρύθμιση και το σχεδιασμό των δικών τους συστημάτων υγείας χωρίς να δημιουργούν αδικαιολόγητα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία.
- πώς θα συνδυαστεί η μεγαλύτερη επιλογή στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων με την οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων υγείας συνολικά.
- πώς θα εξασφαλιστεί ένας μηχανισμός ορθής οικονομικής αποζημίωσης σε περίπτωση παροχής διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης από συστήματα υγείας «υποδοχής».
- πώς μπορούν οι ασθενείς ή οι επαγγελματίες του τομέα να εντοπίσουν, να συγκρίνουν ή να επιλέξουν τους παρόχους υπηρεσιών των άλλων χωρών.
- ο σύνδεσμος μεταξύ των υπηρεσιών υγείας και των σχετικών υπηρεσιών όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες και η μακροχρόνια φροντίδα.

14.3.2 Διαφορετικά είδη διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης

Η κινητικότητα των ασθενών είναι ένα μόνο από τα τέσσερα πιθανά είδη διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης. Τα είδη αυτά είναι τα εξής:

- Διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών (παροχή της υπηρεσίας από το έδαφος ενός κράτους – μέλους στο έδαφος ενός άλλου) όπως οι υπηρεσίες τηλεϊατρικής, η τηλεδιάγνωση και συνταγογράφηση, οι υπηρεσίες εργαστηρίου.
- Χρήση υπηρεσιών στο εξωτερικό (δηλ. όταν ο ασθενής μεταβαίνει σε πάροχο υγειονομικών υπηρεσιών σε άλλο κράτος – μέλος για θεραπεία) ή «κινητικότητα των ασθενών. Η Ευρωπαϊκή Κάρτα Ασφάλισης Ασθένειας έχει σκοπό την κάλυψη της περίθαλψης που καθίσταται αναγκαία όταν ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται προσωρινά σε άλλο κράτος – μέλος για διαφορετικούς λόγους.
- Μόνιμη παρουσία ενός παρόχου υπηρεσίας (δηλ. εγκατάσταση ενός παρόχου υγειονομικής περίθαλψης σε άλλο κράτος – μέλος), όπως τοπικές κλινικές μεγαλύτερων παρόχων.
- Προσωρινή παρουσία προσώπων (δηλ. κινητικότητα επαγγελματιών υγείας, για παράδειγμα προσωρινή μετάβαση στο κράτος – μέλος του ασθενούς για παροχή υπηρεσιών).

14.3.3 Σχέση της κοινοτικής δράσης με τους γενικούς στόχους των συστημάτων υγείας

Η ευρωπαϊκή δράση για τις υπηρεσίες υγείας συμβάλλει επίσης, αναγκαστικά, στις ευρύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα συστήματα υγείας, πέραν της συγκεκριμένης περίπτωσης της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης. Το κόστος των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης για τα δημόσια ταμεία έχει αυξηθεί με πολύ ταχύτερους ρυθμούς από τον πληθωρισμό κατά τα τελευταία χρόνια και αναμένεται να αυξηθεί κατά 1 έως και 2 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕγχΠ στα περισσότερα κράτη – μέλη από σήμερα μέχρι το 2050, ως άμεση συνέπεια της γήρανσης του πληθυσμού[465]. Ωστόσο, οι προβολές αυτές για τις μελλοντικές δαπάνες εξαρτώνται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τις μεταβολές του κόστους για παροχή συγκεκριμένης δέσμης περίθαλψης. Επομένως, το βασικό στοιχείο για τη βιωσιμότητα των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης είναι ο έλεγχος του κόστους και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, παράλληλα με τη λήψη μέτρων για την πρόληψη και την προαγωγή της υγείας ώστε να μεγιστοποιηθεί ο αριθμός των ετών ζωής που διανύονται με καλή υγεία (όπως μετρώνται με το δείκτη ετών υγιούς ζωής). Η εξασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικής ασφάλισης

[465] «The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)», European Economy Special Report 1/2006, έκδοση της ΓΔ ECFIN.

θα απαιτήσει, επομένως, προσπάθειες για βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, με παράλληλη τήρηση των κοινών ευρωπαϊκών στόχων για καθολική πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας υγειονομική περίθαλψη σε οικονομικά βιώσιμη βάση, με θεμέλιο τις αρχές της δικαιοσύνης, της ισότητας και της αλληλεγγύης.

Η πρακτική χρησιμότητα της ευρωπαϊκής συνεργασίας έχει αποδειχθεί μέσω της αυξανόμενης διασυνοριακής συνεργασίας των υπηρεσιών υγείας στα περισσότερα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης. Το πλησιέστερο νοσοκομείο για τους πολίτες των διασυνοριακών περιοχών μπορεί να βρίσκεται σε γειτονικό κράτος – μέλος. Στα μικρότερα κράτη – μέλη, η εξειδικευμένη διάγνωση ή περίθαλψη μπορεί να μην είναι πάντα αποτελεσματική ή ασφαλής όταν δεν υπάρχει επαρκής αριθμός ασθενών ώστε να διατηρούνται συγκεκριμένες ειδικότητες επαγγελματιών υγείας ή να δικαιολογείται η επένδυση στον αναγκαίο εξοπλισμό. Τα διδάγματα από την υπάρχουσα συνεργασία πρέπει να συνεκτιμώνται στη μελλοντική κοινοτική δράση.

Η συνεργασία δεν αφορά μόνο τους ασθενείς που μετακινούνται μεταξύ χωρών, αλλά και την κινητικότητα των επαγγελματιών υγείας, καθώς επίσης και πιο περίπλοκες δομές όπως κέντρα αναφοράς για τη δικτύωση ή τη μεταφορά ειδικοτήτων. Οι τεχνολογίες ενημέρωσης και επικοινωνίας (eHealth) μπορούν να στηρίξουν την κινητικότητα και τη συνέχεια της περίθαλψης, ακόμη και να επιτρέψουν τη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη χωρίς ο ασθενής ή ο επαγγελματίας να εγκαταλείψει το έδαφος της χώρας του. Ωστόσο, οι διασυνοριακές υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης συχνά αντιμετωπίζουν προβλήματα λόγω του ότι οι κανόνες των ενδιαφερομένων χωρών είναι ασύμβατοι μεταξύ τους και λόγω της έλλειψης διαφανούς νομικού πλαισίου και μιας ευρωπαϊκής δομής συνεργασίας[466].

Επιπροσθέτως, παρ' όλο που η οδηγία 95/46/ΕΚ[467] για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις για τα δεδομένα υγείας, η γνώση αυτών των διατάξεων ίσως να μην επαρκεί στον τομέα της υγείας. Από την «ανοικτή μέθοδο συντονισμού» για την υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια φροντίδα αναπτύσσεται ανταλλαγή πληροφοριών, επανεξέταση από ομοτίμους και σύγκριση, ενώ η ομάδα υψηλού επιπέδου για τις υπηρεσίες υγείας και την ιατρική περίθαλψη συνεισφέρει στην ανάπτυξη πρακτικής συνεργασίας σε θέματα όπως η αξιολόγηση των τεχνολογιών υγείας[468]. Η ευρωπαϊκή

[466] «Patient Mobility in the European Union – learning from experience», επιμέλεια Magdalene Rosenmøller, Martin Mckee και Rita Baeten, έκδοση της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, 2006, για λογαριασμό του «Europe 4 Patients project» (η Ευρώπη για τους ασθενείς) και του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τα συστήματα και τις πολιτικές περίθαλψης της υγείας (ISBN 92 890 2287 6) με την υποστήριξη του έκτου κοινοτικού προγράμματος – πλαισίου για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη.

[467] ΕΕ L 281 της 23.11.1995.

[468] Η ομάδα υψηλού επιπέδου απαρτίζεται από ανώτερους εκπροσώπους των κρατών – μελών (με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη που συμβάλλουν σε σχετικά θέματα) και ιδρύθηκε με σκοπό την υλοποίηση των συστάσεων της διαδικασίας

πολιτική ανταγωνισμού βοηθά επίσης ώστε να εξασφαλίζονται ισότιμοι όροι για τους οικονομικούς συντελεστές που παρέχουν και χρηματοδοτούν την υγειονομική περίθαλψη, και μπορεί να συνεισφέρει στην ανάπτυξη και στη βελτίωση αποτελεσματικών υπηρεσιών. Τα προγράμματα – πλαίσιο της ΕΕ για την έρευνα βοηθούν να βελτιωθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα όλων των συστημάτων υγείας της ΕΕ. Το σχέδιο δράσης για έναν ευρωπαϊκό χώρο ηλεκτρονικής υγείας βοηθά να δημιουργηθεί ασφαλής υποδομή, συστήματα και υπηρεσίες, ενώ τα διαρθρωτικά ταμεία στηρίζουν τις επενδύσεις στην υποδομή υγείας γενικότερα[469]. Παρόλα αυτά, πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά για να υλοποιηθεί η δυναμική της ευρωπαϊκής συνεργασίας.

14.3.4 Φύση και αντίκτυπος της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης

Θα χρειαστεί να αναλυθούν με προσοχή οι οικονομικές, κοινωνικές και υγειονομικές επιπτώσεις της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης για τους πολίτες καθώς επίσης και για τα συστήματα υγείας και κοινωνικής ασφάλισης. Στην ανάλυση αυτή πρέπει να περιλαμβάνεται ο αντίκτυπος στις χώρες «υποδοχής» (συμπεριλαμβανομένης της δέουσας επιστροφής των εξόδων της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης) και ιδίως για τα μικρότερα κράτη – μέλη, καθώς και τα δυνητικά πλεονεκτήματα και οικονομίες κλίμακας που συνεπάγεται η ευρωπαϊκή συνεργασία.

Οι ασθενείς προτιμούν γενικά να λαμβάνουν περίθαλψη κοντά στο σπίτι τους όταν αυτό είναι εφικτό, και ο σημερινός όγκος της κινητικότητας των ασθενών είναι σχετικά χαμηλός, περίπου 1% της συνολικής δημόσιας δαπάνης για υγειονομική περίθαλψη. Αυτός όμως ο αριθμός έχει υπολογιστεί κατά μεγάλη προσέγγιση, δεδομένου ότι τα περισσότερα συστήματα υγείας στην Ευρώπη δεν παρέχουν τα αναγκαία στοιχεία για να διαμορφωθεί μια ακριβής εικόνα. Είναι προφανές ότι πολύ περισσότεροι ασθενείς ενδιαφέρονται κατ' αρχήν για τη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη[470]. Όμως, η έλλειψη πληροφοριών για τις δυνατότητες υγειονομικής περίθαλψης σε άλλα κράτη – μέλη και η έλλειψη ενός διαφανούς πλαισίου ενεργούν αποτρεπτικά ως προς την αναζήτηση περίθαλψης στο εξωτερικό, ακόμη και όταν αυτή επιβάλλεται.

Χρειάζεται σαφήνεια για να διευκολυνθεί η γενική εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία στις υπηρεσίες υγείας, μετά τις νομικές εξελίξεις που προαναφέρθηκαν, τόσο για τους πολίτες όσο και για τα συστήματα υγείας γενικότερα. Τα επόμενα

προβληματισμού υψηλού επιπέδου για την κινητικότητα των ασθενών και τις μελλοντικές εξελίξεις υγειονομικής περίθαλψης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως περιγράφονται στην ανακοίνωση COM(2004) 301 της 20ής Απριλίου 2004.

[469] COM(2004) 356 ηλ – υγεία (ηλεκτρονική υγεία) – βελτίωση των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για τους πολίτες της Ευρώπης: σχέδιο δράσης για έναν Ευρωπαϊκό Χώρο ηλ-Υγείας.

[470] Βλ. περαιτέρω αποτελέσματα του σχεδίου «Europe for patients» (Η Ευρώπη για τους ασθενείς) www.europe4patients.org (30/05/2009).

τέσσερα κεφάλαια ορίζουν ομάδες θεμάτων προς αντιμετώπιση και ερωτήσεις προς διαβούλευση για την κάθε ομάδα.

14.3.4.1. Ελάχιστες απαιτήσεις ενημέρωσης και αποσαφήνισης ώστε να καταστεί δυνατή η διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη

Εδώ περιλαμβάνονται διαδικασίες και όροι που αποσαφηνίζουν τον τρόπο παροχής διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης, όπως οι διευκρινίσεις σχετικά με τον όρο που ανέφερε το Δικαστήριο, ότι δηλ. πρέπει να χορηγείται έγκριση για περίθαλψη στο εξωτερικό αν η εν λόγω περίθαλψη δεν είναι δυνατό να παρασχεθεί στη χώρα του ασθενούς χωρίς «αδικαιολόγητη καθυστέρηση» (παρ' όλο που αυτό πρέπει να επικεντρώνεται περισσότερο στις διαδικασίες εξέτασης παρά στον καθορισμό συγκεκριμένης περιόδου). Θα μπορούσαν επίσης να περιλαμβάνονται μηχανισμοί μέσω των οποίων οι ασθενείς μπορούν να αμφισβητήσουν τις αποφάσεις σχετικά με τη διασυνοριακή περίθαλψη (λόγου χάρη, απαιτήσεις για τον καθορισμό και την κοινοποίηση διαδικασιών και προθεσμιών για προσφυγή).

Επιπροσθέτως, το δικαίωμα υγειονομικής περίθαλψης σε άλλες χώρες δεν είναι αρκετό αν οι ασθενείς ή οι επαγγελματίες δεν διαθέτουν επαρκείς πληροφορίες ώστε να ενημερώνονται για τις εναλλακτικές επιλογές θεραπειών και παρόχων σε άλλα κράτη – μέλη. Θα πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται η μεταβίβαση δεδομένων σχετικά με την υγεία μεταξύ συστημάτων υγείας, με βάση τις εργασίες που έχουν ήδη δρομολογηθεί σχετικά με την ανάπτυξη προτύπων διαλειτουργικότητας για τα ηλεκτρονικά ιατρικά μητρώα ή για την ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής Κάρτας Ασθένειας μέσω της οποίας θα παρέχεται πρόσβαση σε βασικά δεδομένα υγείας για τους πολίτες.

14.3.4.2 Προσδιορισμός των αρμόδιων αρχών και των αρμοδιοτήτων τους

Μια βασική ανησυχία σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς είναι η σαφήνεια ως προς το ποια αρχή των κρατών – μελών είναι η αρμόδια για την εποπτεία των υπηρεσιών υγείας, για καθένα από τα διαφορετικά είδη παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας. Για παράδειγμα, ποια είναι η αρμόδια αρχή για την εξασφάλιση της ποιότητας και της ασφάλειας των υπηρεσιών υγείας που παρέχονται σε άτομα από άλλα κράτη – μέλη, και ποιο σύστημα υποβολής παραπόνων και επιστροφής εξόδων πρέπει να ισχύει για κάθε διαφορετικό είδος διασυνοριακών υπηρεσιών υγείας. Στα ειδικά θέματα προς εξέταση συμπεριλαμβάνεται η συνέχεια της περίθαλψης

όταν ένας ασθενής μεταφέρεται σε άλλο κράτος – μέλος για να υποστεί ειδική ιατρική επέμβαση και στη συνέχεια επιστρέφει στο δικό του κράτος – μέλος μετά την εν λόγω επέμβαση, ή όταν η περίθαλψη παρέχεται από επαγγελματίες υγείας που μετακινούνται προσωρινά σε άλλη χώρα.

14.3.4.3. Αξιώσεις αποζημίωσης που απορρέουν από διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη

Παρ' όλο που η υγειονομική περίθαλψη έχει σαφώς σκοπό το όφελος του ασθενούς, μερικές φορές οι ασθενείς υφίστανται βλάβη λόγω σφαλμάτων ή παραλείψεων κατά τη χορήγηση της υγειονομικής περίθαλψης. Ένα δευτερεύον αλλά εν τούτοις σημαντικό θέμα είναι, επομένως, να καθίσταται σαφές ποιος εγγυάται την ασφάλεια των ασθενών κατά τη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη, πώς αποζημιώνονται οι ασθενείς που υπέστησαν βλάβη, και αν υπάρξει σφάλμα, ποιοι κανόνες περί ευθύνης ισχύουν και ποια συνέχεια θα δοθεί στο σφάλμα αυτό.

Η εξασφάλιση των παραπάνω μπορεί να απαιτεί αποτελεσματική υποβολή εκθέσεων και συστήματα μάθησης ενσωματωμένα στα συστήματα υγείας. Όταν προξενευτεί βλάβη, πρέπει να υπάρχει ένας σαφής μηχανισμός για την κατάλληλη αποζημίωση και παρακολούθηση ώστε να αποφεύγεται η επανάληψη των σφαλμάτων.

14.3.4.4 Εξασφάλιση μιας ισόρροπης υγειονομικής περίθαλψης με πρόσβαση για όλους

Παρ' όλο που ο συνολικός όγκος της κινητικότητας των ασθενών είναι σχετικά χαμηλός, το ποσοστό κινητικότητας των ασθενών μπορεί να είναι υψηλότερο σε μερικές περιπτώσεις[471], όπως οι εξής:

- σε συνοριακές περιοχές ή σε δημοφιλείς τουριστικούς προορισμούς, όπου μερικές φορές πάνω από το ήμισυ του αριθμού των ασθενών προέρχονται από το εξωτερικό.
- για εξωνοσοκομειακή περίθαλψη, όπως οδοντιατρική περίθαλψη. Σε μερικά από τα νέα κράτη – μέλη π.χ. οι ασθενείς από το εξωτερικό ενδέχεται να αποτελούν το ένα τρίτο του συνόλου σε μερικές οδοντιατρικές κλινικές.

Χρειάζεται μεγαλύτερη σαφήνεια ως προς τις δυνατότητες που διαθέτει το κράτος – μέλος όπου πραγματοποιείται η θεραπεία (δηλ. η «χώρα υποδοχής») ώστε να εξασφαλίζεται ότι η θεραπεία ασθενών από άλλα κράτη – μέλη δεν θα εμποδίζει την παροχή ισόρροπης υπηρεσίας

[471] Βλ. «Patient Mobility in the European Union – learning from experience», όπως ανωτέρω.

υγειονομικής περίθαλψης ανοικτής σε όλους, ούτε θα υπονομεύει τη συνολική βιωσιμότητα του συστήματος υγείας του κράτους – μέλους (για παράδειγμα, όσον αφορά την οργάνωση και την παροχή των υπηρεσιών).

Πρέπει επίσης να υπάρχει σαφήνεια για τα θέματα δεοντολογίας και ικανότητα των κρατών – μελών να λαμβάνουν διαφορετικές αποφάσεις ως προς το τι θεωρούν κατάλληλο προς παροχή (π.χ. θεραπεία γονιμότητας). Η ελεύθερη κυκλοφορία των επαγγελματιών υγείας έχει ήδη ρυθμιστεί σε μεγάλο βαθμό από την κοινοτική νομοθεσία[472], παρ' όλο που ενδέχεται να υπάρχουν και άλλα θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν στο συγκεκριμένο πλαίσιο των υπηρεσιών υγείας, είτε για τις προσωρινές μετακινήσεις των επαγγελματιών υγείας, είτε για την εγκατάσταση των παρόχων υγειονομικής περίθαλψης σε άλλα κράτη μέλη.

14.3.4.5. Παροχή στήριξης στα κράτη – μέλη

Στη διαδικασία προβληματισμού για την κινητικότητα των ασθενών[473], οι υπουργοί υγείας και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη προσδιόρισαν, επίσης, τομείς στους οποίους οι οικονομίες κλίμακας που προκύπτουν από τη συνδυασμένη δράση όλων των κρατών – μελών μπορούν να προσδώσουν προστιθέμενη αξία στα εθνικά συστήματα υγείας. Κάποια πρόοδος έχει ήδη σημειωθεί με την περαιτέρω προώθηση των θεμάτων αυτών μέσω της ομάδας υψηλού επιπέδου για τις υπηρεσίες υγείας και την ιατρική περίθαλψη[474], ενώ το έβδομο κοινοτικό πρόγραμμα – πλαίσιο για την έρευνα θα παράσχει στήριξη στην ερευνητική συνεργασία για τις υπηρεσίες υγείας. Ωστόσο, χρειάζεται ένα πιο επίσημο πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση των ενεργειών αυτών σε βιώσιμη βάση.

Μερικά είδη υπηρεσιών υγείας απαιτούν ειδική συγκέντρωση πόρων ή ειδικών γνώσεων, για παράδειγμα για τις σπάνιες ασθένειες. Η δημιουργία ευρωπαϊκής δικτύωσης για τέτοια κέντρα αναφοράς θα βοηθούσε την παροχή υψηλής ποιότητας και οικονομικά αποδοτικής περίθαλψης, και κατά συνέπεια θα επέφερε οφέλη τόσο για τους ασθενείς όσο και για τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης, ενώ παράλληλα θα βοηθούσε να αυξηθεί η ποιότητα της περίθαλψης στον υψηλότερο δυνατό βαθμό.

Μια κύρια πρόκληση για τις υπηρεσίες υγείας είναι η διαχείριση της καινοτομίας και η εξασφάλιση της παροχής θεραπείας με βάση τη βέλτιστη επιστημονική γνώση. Η συνεργασία για

[472] Βλ. ιδίως οδηγία 2005/36/ΕΚ σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, ΕΕ L 255 της 30.9.2005, σ. 22-143.

[473] Για περισσότερες πληροφορίες και το κείμενο της έκθεσης της διαδικασίας συζητήσεων σε υψηλό επίπεδο σχετικά με την κινητικότητα των ασθενών και τις εξελίξεις της υγειονομικής περίθαλψης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/co_operation/mobility/patient_mobility_en.htm (30/05/2009).

[474] Βλ. http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/patient_mobility_en.htm (30/05/2009).

την παροχή κοινών κριτηρίων με σκοπό να δημιουργηθεί μια τέτοια βάση γνώσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα βοηθήσει στην εξάπλωση των κορυφαίων πρακτικών, στην αποφυγή της επικάλυψης των πόρων και στην ανάπτυξη κοινών δεσμών βασικών πληροφοριών και τεχνικών, που στη συνέχεια θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τα κράτη – μέλη για να τα βοηθήσουν να εκμεταλλευθούν πλήρως τις νέες τεχνολογίες, θεραπείες και τεχνικές.

Οι υπάρχοντες μηχανισμοί εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών υγείας χρειάζονται ενίσχυση. Όπου έγινε δυνατό να συγκριθούν αποτελέσματα σε ολόκληρη την Ευρώπη (π.χ. για τον καρκίνο)[475], διαπιστώθηκαν ευρείες αποκλίσεις ως προς τις τεχνικές και τα αποτελέσματα. Η βελτίωση της διαθεσιμότητας και της συγκρισιμότητας των δεδομένων και των δεικτών υγειονομικής περίθαλψης μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τη βελτίωση της υγειονομικής περίθαλψης για όλους, σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ενδέχεται να χρειάζεται κάποιος λειτουργικός μηχανισμός (π.χ. ένα παρατηρητήριο) που θα εκτελεί καθήκοντα παρακολούθησης και συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ο αντίκτυπος στα συστήματα υγείας αποτελεί ήδη ένα ειδικό θέμα στο πλαίσιο των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών που έχει λάβει η Επιτροπή για την αξιολόγηση του αντικτύπου. Μέσω της ομάδας υψηλού επιπέδου αναπτύσσεται σαφής μεθοδολογία για την αξιολόγηση του αντικτύπου των κοινοτικών προτάσεων σχετικά με τα συστήματα υγείας. Η εφαρμογή αυτής της μεθοδολογίας βοηθάει την Επιτροπή να εξασφαλίσει την κατάλληλη κανονιστική ρύθμιση, με σεβασμό των στόχων των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης.

14.4 Συμπεράσματα: Με ποιους τρόπους επιδρά η ευρωπαϊκή δράση στα συστήματα υγείας των κρατών – μελών

Υπάρχει ένα ευρύ φάσμα πιθανών εργαλείων για δράση σε κοινοτικό επίπεδο σχετικά με τις υπηρεσίες υγείας. Η ασφάλεια δικαίου θα εξασφαλιστεί καλύτερα με ένα δεσμευτικό νομικό μέσο. Αυτό θα μπορούσε να είναι κανονισμός ή οδηγία (για παράδειγμα, με βάση το άρθρο 95), παρ' ότι η κατάλληλη μορφή πρέπει να επιλεγεί αφού συνεκτιμηθούν τα πρώτα αποτελέσματα της «κινητικότητας των ασθενών». Καθιερώνεται, επίσης, ένα εκσυγχρονισμένο σύστημα συντονισμού

[475] Για παράδειγμα, παρ' όλο που τα ποσοστά επιβίωσης των ασθενών με καρκίνο της ουροδόχου κύστης παρουσιάζουν γενικά βελτίωση, υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των χωρών: τα ποσοστά πενταετούς επιβίωσης κυμαίνονται από 78% στην Αυστρία έως 47% στην Πολωνία και την Εσθονία (από την έκδοση EUROCARE 3 - survival of cancer patients in Europe· βλ. http://www.eurocare.it/ (30/05/2009)).

των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που θα αντικαταστήσει τους κανονισμούς 1408/71 και 574/72[476].

Η ερμηνεία της νομολογίας από την Επιτροπή (π.χ. μια ερμηνευτική ανακοίνωση) θα μπορούσε να παράσχει πρόσθετες διευκρινίσεις. Πράγματι, η Επιτροπή εξέδωσε ήδη, το 2004, μια ανακοίνωση για την κινητικότητα των ασθενών και τις μελλοντικές εξελίξεις της υγειονομικής περίθαλψης στην ΕΕ[477], στην οποία περιλαμβάνονται οι γενικές αρχές του τρόπου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στον τομέα αυτόν. Εν τούτοις, παρά το ότι η ανακοίνωση έγινε δεκτή με ικανοποίηση, αποδείχθηκε ανεπαρκής για να καλύψει τα ειδικά ζητήματα που προκύπτουν.

Υπάρχουν και άλλες μη νομοθετικές επιλογές, συμπεριλαμβανομένης της πρακτικής συνεργασίας μέσω της ομάδας υψηλού επιπέδου για τις υπηρεσίες υγείας και την ιατρική περίθαλψη. Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού χρησιμοποιείται για να παράσχει ένα κοινό πλαίσιο που θα στηρίξει τις προσπάθειες των κρατών – μελών για μεταρρύθμιση και ανάπτυξη της υγειονομικής περίθαλψης και της μακροχρόνιας φροντίδας που υπάγονται στο σύστημα κοινωνικής προστασίας[478]. Τα παραπάνω μπορούν να αποδειχθούν πολύτιμα για την πρόοδο του πρακτικού θεματολογίου συνεργασίας των κρατών – μελών, παρ' όλο που δεν θα ήταν δυνατό να εγγυηθούν την ασφάλεια δικαίου.

Καθένα χωριστά ή όλα αυτά τα διαφορετικά είδη μέσων θα μπορούσαν να συνδυαστούν σε μια συνολική δέσμη κοινοτικής δράσης. Ωστόσο, η εξασφάλιση ασφάλειας δικαίου αναμένεται να απαιτήσει την αντιμετώπιση ορισμένων, τουλάχιστον, θεμάτων μέσω νομοθετικής δράσης. Άλλα θέματα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μέσω ηπιότερων μηχανισμών όπως συστάσεις, ανακοινώσεις ή κατευθυντήριες γραμμές. Αναμένεται επίσης ότι θα χρειαστεί να ενισχυθεί η στήριξη της πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των συστημάτων υγείας (π.χ. αύξηση της δικτύωσης ή των κέντρων αναφοράς) ώστε να εξασφαλίζεται ότι λειτουργούν πρακτικές δομές που καθιστούν δυνατή την εφαρμογή της συνεργασίας στην πράξη. Με δεδομένες τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις των υπηρεσιών υγείας, χρειάζεται να προβλεφθεί και κάποιος μηχανισμός επικαιροποίησης αυτών των μέσων και των κανόνων.

[476] Βλ. COM(2006) 16 τελικό της 31ης Ιανουαρίου 2006. Τα συμπεράσματα της συνόδου κορυφής της Ε.Ε. τον Ιούνιο του 2006 αναφέρονταν επίσης στην ανάγκη για βελτίωση της θεραπείας των σπάνιων ασθενειών σε επίπεδο Ε.Ε..
[477] COM(2004) 301 της 20ής Απριλίου 2004 - Ανακοίνωση της Επιτροπής - Συνέχεια της διαδικασίας προβληματισμού υψηλού επιπέδου για την κινητικότητα των ασθενών και τις μελλοντικές εξελίξεις υγειονομικής περίθαλψης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
[478] Βλ. COM(2004) 304 της 20ής Απριλίου 2004.

Επιλογικό Μέρος: Αξιολογικές Παρατηρήσεις

15. Ο δρόμος από το ρυθμιστικό κράτος στις νέες μορφές διακυβέρνησης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένα ιδιαίτερο και πρωτοφανές μόρφωμα που φέρει χαρακτηριστικά τόσο διεθνούς οργανισμού, όσο και ομοσπονδιακού κράτους. Παρά την ασαφή φύση της, αναμφισβήτητο είναι ότι η Ε.Κ./Ε.Ε. συνιστά ένα υπό διαμόρφωση και ιδιότυπο πολιτικό σύστημα[479], οι πολιτικές του οποίου οδήγησαν σε επίτευξη των αρχικών στόχων, όπως αυτοί καθορίζονταν στις ιδρυτικές Συνθήκες, αλλά και σε περαιτέρω ενοποίηση των κρατών – μελών και των λαών τους. Παρά την απουσία συγκεκριμένης κυβέρνησης, υπάρχουν κάποια στοιχεία που αρκούν για να θεωρηθεί η Ε.Κ./Ε.Ε. ένα sui generis πολιτικό σύστημα. Τα στοιχεία που φανερώνουν την κρατική οργάνωση της Ε.Κ./Ε.Ε., παρ' ότι δεν αποτελεί κράτος, είναι[480]:

1. η ύπαρξη θεσμών: Από την ίδρυση των κοινοτήτων ως σήμερα, η ύπαρξη θεσμικών οργάνων και σταθερού θεσμικού περιβάλλοντος στήριξε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και, σύμφωνα με τη νεοθεσμική θεωρία, υπήρξε η κινητήριος δύναμη της ολοκλήρωσης[481]. Οι υπερεθνικοί και διακυβερνητικοί θεσμοί κυριαρχούν στο πολιτικό σύστημα της Ε.Κ./Ε.Ε. λαμβάνοντας σημαντικές συλλογικές πολιτικές αποφάσεις, ενώ η δράση και η λειτουργία τους διέπονται από συγκεκριμένους κανόνες.
2. η παρουσία και αποτύπωση συμφερόντων και αιτημάτων, αλλά και η συναίρεσή τους μέσω κατάλληλων πολιτικών διαδικασιών: Στην Ε.Κ./Ε.Ε. συμφέροντα και προτιμήσεις διατυπώνονται από την ίδια την Ε.Κ./Ε.Ε., τα κράτη – μέλη και από τις κοινωνικές ομάδες, γεγονός που προσδίδει στο πολιτικό της σύστημα πολυεπίπεδο χαρακτήρα[482]. Τα αιτήματα των ανωτέρω ενδιαφερομένων φορέων (stakeholders) συναιρούνται από τους θεσμούς, τις κυβερνήσεις των κρατών – μελών, τα ευρωπαϊκά και εθνικά πολιτικά κόμματα και από την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών.
3. συλλογικές αποφάσεις, που συνδέονται με τους οικονομικούς πόρους και την αναδιανομή τους και επηρεάζουν όλες τις πτυχές του πολιτικού συστήματος: Οι πολιτικές της Ε.Κ./Ε.Ε. καλύπτουν όλο το φάσμα της δημόσιας πολιτικής, αλληλεπιδρώντας, μάλιστα, μεταξύ τους σε μεγάλο βαθμό. Ιδιαίτερη επίδραση από τις πολιτικές εκροές υφίστανται οι οικονομικοί

[479] Λάβδας, Κ. (2004) *Συμφέροντα και Πολιτική, Οργάνωση Συμφερόντων και Πρότυπα Διακυβέρνησης* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης), σ. 239 και Στεφάνου, Κ. (2006α) «Στόχοι και μέθοδοι της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Θ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ), σ. 200.

[480] Hix, S. (2005) *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2nd edition), σσ. 3 – 5.

[481] Τσινισιζέλης, Μ. και Χρυσοχόου, Δ. (2006) «Η μελέτη της Ευρωπαϊκής Πολιτείας». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ), σσ. 586 – 592.

[482] Λάβδας Κ. 2004, 255 – 262.

πόροι της Ε.Κ./Ε.Ε., επομένως, και ο κοινοτικός προϋπολογισμός[483] (που είναι διακριτός από αυτόν των κρατών – μελών) αφού κάθε απόφαση μπορεί να δώσει μεγαλύτερη βαρύτητα, άρα και ανάγκη για χρηματοδότηση, σε ένα συγκεκριμένο τομέα.

4. η συνεχής ανατροφοδότηση ("feedback") των πολιτικών: Οι πολιτικές αποφάσεις σε κάθε τομέα πολιτικής εγείρουν νέες ανάγκες και αιτήματα για την κάλυψη των οποίων εκκινεί ξανά πολιτική διαδικασία παραγωγής αποφάσεων, καθιστώντας, έτσι το πολιτικό σύστημα της Ε.Κ./Ε.Ε. δυναμικό και όχι στατικό.

Σε κάθε πολιτικό σύστημα οι πολιτικές διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες[484]. Στην πρώτη κατηγορία κατατάσσονται οι διανεμητικές πολιτικές, που αφορούν την ισότιμη παροχή από το κράτος δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών σε όλους τους πολίτες. Παράδειγμα διανεμητικών πολιτικών (Distributive Politics) σε ένα κράτος συνιστούν η άμυνα και οι μισθοί. Στην Ε.Κ./Ε.Ε., διανεμητικές θεωρούνται οι πολιτικές για την έρευνα, την ανάπτυξη και την παιδεία, όμως, δεν είναι τόσο ανεπτυγμένες. Δεύτερη κατηγορία, αλλά και υποκατηγορία της πρώτης, αποτελούν οι αναδιανεμητικές πολιτικές (Redistributive Politics), οι οποίες καλύπτουν δράσεις που μεταφέρουν πόρους και υπηρεσίες, όπως οι κοινωνικές πολιτικές. Οι αναδιανεμητικές πολιτικές στην Ε.Κ./Ε.Ε. λαμβάνουν τη μορφή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και του έργου των Διαρθρωτικών Ταμείων. Την τρίτη κατηγορία πολιτικών συνιστούν οι ρυθμιστικές πολιτικές (Regulatory Politics), οι οποίες περιλαμβάνουν παρεμβάσεις, ή, ειδικότερα, απαγορεύσεις και υποχρεώσεις, που ορίζουν τη λειτουργία ενός συγκεκριμένου τομέα. Οι ρυθμιστικές πολιτικές της Ε.Κ./Ε.Ε. αφορούν τους κανόνες για τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες της ενιαίας αγοράς (ελεύθερη κίνηση αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και ατόμων), την προσπάθεια εναρμόνισης των κρατών – μελών σε περιβαλλοντικά και κοινωνικά θέματα και τον έλεγχο του ανταγωνισμού. Η τελευταία κατηγορία θα μπορούσε να θεωρηθεί και υποκατηγορία της τρίτης, καθώς αφορά πολιτικές που έχουν χαρακτηριστεί αυτορρυθμιστικές (Self-regulatory Politics). Παράλληλα, οι ίδιες πολιτικές καλούνται και καταστατικές (Constituency) ή εκλογικές (Electoral) και σχετίζονται με ρυθμίσεις που αφορούν τους ίδιους τους φορείς που τις παράγουν, όπως είναι το δημόσιο δίκαιο, οι ρυθμίσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος και η οργάνωση των εκλογών, ενώ δεν έχουν εφαρμογή στην Ε.Κ./Ε.Ε..

Από τα παραπάνω είναι εύκολο να διαπιστωθεί ότι το πολιτικό σύστημα της Ε.Κ./Ε.Ε. δεν είναι όπως ακριβώς αυτό ενός κράτους – μέλους, είναι διαφορετικό και κατακερματισμένο. Η διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων δεν είναι μία και ενιαία, αλλά, αντίθετα, σήμερα

[483] Όπως ορίζεται στα άρθρα 268-280 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Δημοσιονομικές διατάξεις).
[484] John, P. (1999) *Analysing Public Policy* (London: Printer), σσ. 7 – 10.

υπάρχουν 5 μέθοδοι παραγωγής πολιτικής[485]: η κοινοτική μέθοδος, η ρυθμιστική μέθοδος, η διακρατική μέθοδος, η μέθοδος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και η μέθοδος του συντονισμού των πολιτικών και της αξιολόγησης.

Το σημαντικότερο, όμως, στοιχείο του πολιτικού συστήματος της Ε.Κ./Ε.Ε. είναι ότι κυριαρχεί η δεύτερη μέθοδος παραγωγής πολιτικών αποφάσεων και ότι, γενικότερα δίνεται έμφαση στη ρύθμιση[486]. Άλλωστε, η ίδια η Ε.Κ./Ε.Ε. έχει ήδη χαρακτηριστεί ως ρυθμιστικό κράτος, καθώς οι περισσότερες πολιτικές της αφορούν στην ανάπτυξη ενός ρυθμιστικού πλέγματος αναφορικά με πολλούς τομείς πολιτικής δράσης και ζωής. Στην πολιτική ανταγωνισμού και στην εσωτερική αγορά, κυρίως, αλλά και σε άλλους τομείς, όπως οι μεταφορές και η ενέργεια παράγονται από την Ε.Κ./Ε.Ε., και ειδικότερα από την Επιτροπή, πλήθος ρυθμίσεων που αποσκοπούν στον έλεγχο και τη διαχείριση διαφόρων θεμάτων και προβλημάτων[487]. Μάλιστα, η ρύθμιση από μέρους της Ε.Κ./Ε.Ε. καθίσταται σε αρκετές περιπτώσεις αρκετά αυστηρή, π.χ. σε ότι αφορά τις συνθήκες εργασίας και την προστασία των καταναλωτών. Γι' αυτό το λόγο η Ε.Κ./Ε.Ε. έχει κατηγορηθεί από το Γαλλικό Συμβούλιο του Κράτους ότι εφαρμόζει υπερβολική ρύθμιση.

Η ανάπτυξη των ρυθμιστικών πολιτικών στο κοινοτικό πολιτικό σύστημα σχετίζεται σύμφωνα με τους θεωρητικούς με την προσφορά (από την Επιτροπή) και τη ζήτηση (από τα κράτη – μέλη) ρυθμίσεων και δείχνει τη διακύμανση μεταξύ εναρμόνισης και βολονταρισμού που χαρακτηρίζει τις σχέσεις μεταξύ της Ε.Κ./Ε.Ε. και των κρατών – μελών. Οι ρυθμιστικές πολιτικές της Ε.Κ./Ε.Ε., όμως, δεν παρουσιάζουν ομοιογένεια. Διαφέρουν όσον αφορά τους στόχους και τα μέσα, αλλά και όσον αφορά τη φύση τους, εκτός από ρυθμιστικές, μπορεί να προκύψουν να είναι απορρυθμιστικές ή επαναρυθμιστικές πολιτικές[488]. Παρά τις διαφορές, με την πάροδο του χρόνου η ρυθμιστική μέθοδος επικράτησε στην Ε.Κ./Ε.Ε. και επέφερε καρπούς σε ποσοτικό και ποιοτικό επίπεδο.

Καθώς η ρύθμιση χαρακτηρίζει την πλειονότητα των πολιτικών της Ε.Κ./Ε.Ε., κάτι που γίνεται αντιληπτό από το ρόλο της Επιτροπής και των ανεξάρτητων αρχών και οργανισμών της, παρουσιάστηκε η ανάγκη για αποφυγή κάθε είδους προβλημάτων και κριτικής (όπως η "over – regulation" που αναφέρθηκε ανωτέρω), αφού διαπιστώθηκε ότι οι ρυθμίσεις ήταν υπερβολικά λεπτομερείς και καθιστούσαν στην πράξη δύσκολη την υλοποίησή τους δημιουργώντας, παράλληλα, ένα τεράστιο γραφειοκρατικό έλλειμμα. Ήδη από την Ιδρυτική Συνθήκη της Ε.Κ.

[485] Wallace, H. και Wallace, W. (2000) *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford Unioversity Press, 4th edition), σσ. 77 – 90.
[486] Nugent, N. (2003) *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση* (Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας), σσ. 441 – 442.
[487] Caporaso, J. (1996) "The European Union and forms of state: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", *JMCS*, Τόμ. 34, No. 1, σσ. 29 – 47.
[488] Young, A. (2007) "The Politics of Regulation and the Internal Market". Στο Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. και Rosamond, B. (επιμ.) *Handbook of European Union Politics* (London: Sage), σσ. 376 – 377.

(Συνθήκη της Ρώμης) υπήρξε πρόβλεψη για ρυθμιστική ευελιξία. Ο κοινοτικός νομοθέτης προτρέπεται από το άρθρο 249§3 ΣΕΚ να θεσπίζει ρυθμίσεις κατά το δυνατόν μέσω οδηγιών αντί για κανονισμών, οι οποίες συνιστούν πιο χαλαρή μέθοδο παραγωγής πολιτικών αποτελεσμάτων[489].

Παράλληλα, εφ' όσον η Ε.Κ./Ε.Ε. θεωρείται πολιτικό σύστημα, τέθηκε το ζήτημα της καλύτερης διακυβέρνησης, αλλά και αυτό της κυβερνησιμότητας (Governability). Άλλωστε, η έννοια της διακυβέρνησης προτιμάται από τους μελετητές από την έννοια της κυβέρνησης, καθώς προσδίδει στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία ποιοτικά χαρακτηριστικά[490]. Από τη στιγμή που τα κράτη έπαψαν να είναι οι μοναδικοί δρώντες της δημόσιας πολιτικής παρατηρήθηκε υπέρβαση των παραδοσιακών μέσων παραγωγής και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών (σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο) και αναζήτηση πιο ευέλικτων, μη ιεραρχικών δομών και διαδικασιών πολυεπίπεδης διαχείρισης των δημοσίων προβλημάτων με τη συστηματική συμμετοχή μη κυβερνητικών φορέων. Η μετατόπιση από τις παλαιές στις νέες μορφές διακυβέρνησης δεν έγινε ακαριαία, αλλά θα μπορούσε να εντοπιστεί μία πρώτη ένδειξη στη Λευκή Βίβλο για την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς του 1985[491], όπου η υιοθέτηση των αρχών της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών νομοθεσιών και της ελάχιστης εναρμόνισης μέσω οδηγιών κρίθηκε ως ένα νέο είδος ρύθμισης.

Τη δεκαετία του 1990 και, ειδικότερα, μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ η εφαρμογή πιο ευέλικτων μορφών διακυβέρνησης επεκτάθηκε και χαρακτηρίστηκε ως νεοβολονταρισμός. Οι νέες πρακτικές διακυβέρνησης περιλαμβάνουν τη διακυβέρνηση δια της πειθούς και τη διακυβέρνηση δια της διαβούλευση. Η πρώτη αφορά στις υποχρεώσεις συμμόρφωσης, όπως, για παράδειγμα, τα κριτήρια που τέθηκαν για την είσοδο ενός κράτους - μέλους στη ζώνη του ευρώ. Η δεύτερη αφορά στην εμπλοκή των ενδιαφερόμενων φορέων στην παραγωγή πολιτικής, όπως για παράδειγμα ορίζεται στην Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων[492] (στην παράγραφο 15). Με τις διασυνοριακές διαβουλεύσεις και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών η διακυβέρνηση καθίσταται συμμετοχική ενισχύοντας τις δημοκρατικές διαδικασίες στην Ε.Κ./Ε.Ε..

Μία τρίτη πρακτική διακυβέρνησης είναι η διακυβέρνηση δια της εμπειρογνωμοσύνης. Γενικότερα, παρατηρήθηκε την τελευταία δεκαετία η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές και οργανισμούς παροχής επιστημονικής στήριξης. Η αύξηση αυτών των αρχών και οργανισμών υπήρξε τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια ραγδαία σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο,

[489] Στεφάνου, Α. Κ. (2001) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση), σ. 87.
[490] Dinan, D. (2002) "Institutions and Governance 2001-2002". Στο Wiessala, G. και Edwards, G. (επιμ.) *The European Union: Annual Review of the EU 2001/2002* (Bristol: Blackwell Ltd), σ. 33.
[491] Έγγραφο COM 85 (310) τελικό, 14.6.1985.
[492] Ε.Κ./Ε.Ε.L 197 της 21/07/2001 σ. 0030 – 0037.

καθώς η φύση των προβλημάτων που προέκυψαν στην καθημερινότητα των πολιτών της Ε.Κ./Ε.Ε. ήταν τέτοια που οι πολιτικοί φορείς αδυνατούσαν να βρουν λύσεις και θεωρήθηκε απαραίτητη η παροχή τεχνικής γνώσης από τους ειδικούς. Παράλληλα, τα προβλήματα αυτά εμφανίστηκαν σε «ευαίσθητους» τομείς της κοινωνικής ζωής, που απαιτούσαν τη μεγαλύτερη παροχή ασφάλειας προς τους πολίτες, γι' αυτό και η πολιτική εξουσία δεν ήθελε ή δεν μπορούσε να αναμειχθεί σε αυτούς.

Εκτός, από τα παραπάνω χαρακτηριστικά (βολονταρισμός, συμμετοχή, διαβούλευση, και εμπειρογνωμοσύνη) οι νέες μορφές διακυβέρνησης χαρακτηρίζονται και από την ενίσχυση της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας[493], καθώς τα περισσότερα μέτρα επιδιώκεται να λαμβάνονται από τα κράτη – μέλη, όσο δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, αλλά και της αναλογικότητας, που στην ουσία περιορίζει την κανονιστική δράση της Ε.Κ./Ε.Ε. και των κρατών – μελών.

Περαιτέρω ώθηση στις νέες πρακτικές διακυβέρνησης δόθηκε με τη υιοθέτηση της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού. Η ΑΜΣ καθιερώθηκε με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (2000) προκειμένου να επιτευχθεί η υλοποίηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας που αφορούσε την οικοδόμηση της οικονομίας της γνώσης. Η ΑΜΣ περιλαμβάνει: τον από κοινού προσδιορισμό των προς επίτευξη στόχων και των κατευθυντήριων γραμμών, τα μέσα μέτρησης και αξιολόγησης της προόδου των κρατών – μελών (στατιστικές, ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες), τη συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων των κρατών – μελών και την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών. Με άλλα λόγια, η ΑΜΣ καθιερώνει ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών με αντικείμενο τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών σε τομείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών – μελών, όπως η απασχόληση, η κοινωνική προστασία, η κοινωνική ένταξη, η εκπαίδευση, η νεολαία και η κατάρτιση. Περιλαμβάνει μέτρα «ελαστικού χαρακτήρα» τα οποία είναι σε κάποιο βαθμό δεσμευτικά για τα κράτη – μέλη, αλλά δεν έχουν ποτέ τη μορφή οδηγιών, κανονισμών ή αποφάσεων.

Ουσιαστικά, λοιπόν, η ΑΜΣ συνιστά μία εναλλακτική προς την κοινοτική μέθοδο διακυβέρνησης και παραγωγής πολιτικής και αποτελεί μία από τις soft law επιλογές που χαρακτηρίζουν τις νέες μορφές διακυβέρνησης. Άλλου τέτοιου είδους επιλογές είναι οι οδηγίες – πλαίσιο, οι οποίες προτιμώνται από τις αναλυτικές και λεπτομερείς οδηγίες, όπως αναφέρεται και στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση[494].

Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση υιοθετήθηκε από την Επιτροπή σε μία περίοδο που οι πολίτες θεωρούσαν πολύ μακριά από τους ίδιους τα κέντρα λήψης των αποφάσεων

[493] Héritier, A. (2003) "New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness". Στο Börzel, T. A. και Cichowski, R. A. (επιμ.) *The State of the European Union* (Oxford: Oxford University Press).
[494] Έγγραφο COM (2001) 428 τελικό, 25.7.2001.

που επηρεάζουν την καθημερινή τους ζωή και που έκριναν ότι κάθε απόφαση της Ε.Κ./Ε.Ε. κάθε άλλο παρά λύνει τα προβλήματά τους[495]. Έτσι, βασική πρόταση της Λευκής Βίβλου είναι η διευρυμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων με μεγαλύτερη συμμετοχή πολιτών, οργανώσεων και γενικά των κοινωνικών εταίρων, ενισχύοντας μέσω της διαβούλευσης και του κοινωνικού διαλόγου τη συμμετοχική διακυβέρνηση. Παράλληλα, δεν παραλείπεται να τονιστεί η σημασία της διαφάνειας στον τρόπο λήψης των αποφάσεων μέσω της αυξημένης λογοδότησης και ευθύνης των συμμετεχόντων φορέων, καθώς και η ανάγκη για συνοχή μεταξύ των πολιτικών και, τέλος, η προώθηση της δημοκρατίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο[496].

Τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση ακολούθησε το 2002 η Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας»[497] και ένα Σχέδιο Δράσης σχετικά με την Απλούστευση και Βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος[498], καταδεικνύοντας ότι το ζήτημα της καλύτερης διακυβέρνησης συνδέεται άμεσα με αυτό της καλύτερης νομοθεσίας (Better regulation). Στα δύο αυτά έγγραφα, η Επιτροπή δεσμεύεται να ενισχύσει τις αιτιολογικές εκθέσεις στις προτάσεις της, να θεσπίσει ένα δίκτυο «βελτιωμένης ρύθμισης» και να προσδιορίσει τις προϋποθέσεις για τη συχνότερη προσφυγή στη δυνατότητα απόσυρσης των προτάσεών της[499]. Παράλληλα, εμφανίζονται νέες μορφές ρύθμισης, όπως η αυτορρύθμιση και η συρρύθμιση, τις οποίες καλούνται, η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να προτιμούν, μαζί με την προσφυγή σε λιγότερο λεπτομερείς οδηγίες, ώστε να τεθεί σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα απλούστευσης και περιορισμού της κοινοτικής νομοθεσίας.

Το 2003, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπέγραψαν τη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας[500], με την οποία τα τρία θεσμικά όργανα δεσμεύονται από κοινού να βελτιώσουν την ποιότητα της νομοθεσίας. Ο στόχος προβλέπεται να επιτευχθεί μέσω μιας σειράς πρωτοβουλιών και διαδικασιών που θεσπίζονται με αυτή τη διοργανική συμφωνία, όπως η βελτίωση του συντονισμού της νομοθετικής διαδικασίας, η μεγαλύτερη διαφάνεια και η δυνατότητα πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, η χρήση εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης, η προνομοθετική διαβούλευση, η αξιολόγηση του αντίκτυπου, η συνοχή των νομοθετικών κειμένων και η απλοποίηση και μείωση του όγκου της ισχύουσας νομοθεσίας.

---

[495] Βλ. http://old.mfa.gr/greek/foreign_policy/eu/eu_future/bible.html (30/05/2009).
[496] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l10109.htm (30/05/2009).
[497] Έγγραφο COM (2002) 275 τελικό, 6.6.2002
[498] Έγγραφο COM (2002) 278 τελικό, 5.6.2002.
[499] Sybe, A. de V. (2006) *Tensions within the Internal Market. The Functioning of the Internal Market and the Development of Horizontal and Flanking Policies* (Groningen: Europa Law Publishing), σσ. 378 – 383.
[500] Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 321 της 31/12/2003 σ. 0001 – 0005.

Οι κανονιστικές ρυθμίσεις, όμως, εξακολουθούσαν να είναι δυσκίνητες για τους ευρωπαίους πολίτες[501] και η νομοθεσία να συνεπάγεται επιβράδυνση της καινοτομίας, της παραγωγικότητας και της ανάπτυξης. Επομένως, το 2005 εκδόθηκε Ανακοίνωση[502] της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Λισσαβόνας και την υλοποίηση της στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Η απλοποίηση των ρυθμίσεων επιδιώχθηκε να επιτευχθεί με την κατάργηση ορισμένων προηγούμενων πράξεων από την Επιτροπή και τα κράτη – μέλη, με την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων, με την αναδιατύπωση κάποιων νομικών πράξεων, με την προσφυγή στην αυτορρύθμιση και τη συρρύθμιση, με τη χρήση νέων τεχνολογιών και με την αξιολόγηση του αντίκτυπου των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Εκτός από τη διαβούλευση, την αξιολόγηση αντικτύπου, την κωδικοποίηση και την απλοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας, η better regulation περιλαμβάνει και την αυξανόμενη απορρύθμιση μέσω της δημιουργίας αυτόνομων και ανεξάρτητων ευρωπαϊκών και εθνικών ρυθμιστικών οργανισμών, στους οποίος έχει χορηγηθεί η εξουσία να λαμβάνουν αποφάσεις για την εφαρμογή ρυθμιστικών μέτρων. Η αρμοδιότητα διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής, δηλαδή, φεύγει από την ίδια την Ε.Κ./Ε.Ε. και τα κράτη – μέλη της και μεταβιβάζεται σε ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές. Αυτές δεν είναι φορείς δημόσιας εξουσίας, αλλά καθίστανται βασικοί φορείς δημόσιας πολιτικής, πιο έμμεσοι μεν, αλλά, όπως έχει δείξει η πρακτική, πιο λειτουργικοί.

Γενικότερα, γίνεται από την Ε.Κ./Ε.Ε. προσπάθεια για καλύτερες και ταχύτερες ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν μετάβαση από τις κλασικές πρακτικές ρύθμισης και συνδυασμό μέσων πολιτικής για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Τις παλαιές μορφές ρύθμισης αντικαθιστούν νέες και εναλλακτικές, που εμπλέκουν εκτός από τους φορείς δημόσιας εξουσίας και τους άμεσα ενδιαφερόμενους κοινωνικούς εταίρους. Οι εμπλεκόμενοι φορείς καθορίζουν κάθε φορά το είδος και τη δεσμευτικότητα των ρυθμίσεων που παρήχθησαν. Στα πλαίσια αυτά, είναι επιτακτική η ενίσχυση της συνεργασίας με τους εκάστοτε εταίρους, με τους ειδικούς εμπειρογνώμονες, με τα κράτη – μέλη, αλλά και μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

[501] Βλ. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l10107.htm (30/05/2009)
[502] Έγγραφο COM (2005) 535 τελικό, 25.10.2005.

16. Πώς επηρεάζονται οι εθνικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των νέων μορφών διακυβέρνησης;

16.1 Κοινοί στόχοι ή Εθνικές προτιμήσεις; Ποιες είναι οι προϋποθέσεις συμβιβασμού;

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, το Μάρτιο του 2000, υπήρξε καινοτόμο για δύο λόγους: πρώτον έθεσε υψηλούς στόχους οικονομικής ανάπτυξης και δεύτερον εγκαινίασε την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού, ως το νέο εργαλείο επίτευξης σύγκλισης των κρατών – μελών στους διακηρυγμένους στόχους. Η σύνοδος της Λισσαβόνας καθώς και επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια ζήτησαν από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τα κράτη – μέλη να επεκτείνουν την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού και σε άλλα πεδία πολιτικής. Αποτέλεσμα αυτού είναι να υπάρχουν τόσο ρητές Ανοιχτές Μέθοδοι Συντονισμού όσο και διαδικασίες που προσομοιάζουν στην Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού, ενώ παράλληλα με αυτές υπάρχουν και οι διαδικασίες Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού που είχαν ξεκινήσει πριν το Συμβούλιο της Λισσαβόνας.

Πίνακας 8: Νέες Μορφές Διακυβέρνησης πριν και μετά τη Λισσαβόνα

ΠΡΙΝ ΤΗ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑ	ΜΕΤΑ ΤΗ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑ	
	ΡΗΤΕΣ ΑΜΣ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΟΥ ΠΡΟΣΟΜΟΙΑΖΟΥΝ ΣΤΗΝ ΑΜΣ
Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (Λουξεμβούργο)	Κοινωνική Ένταξη (Νίκαια 2000)	Κοινωνία της Πληροφορίας
Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις (Κάρντιφ)	Συντάξεις (Στοκχόλμη 2001)	Επιχειρήσεις και Ηλεκτρονικό Επιχειρείν
Μακροοικονομική Πολιτική (Κολωνία)	Περίθαλψη (Γκέτεμποργκ 2001)	Εκπαίδευση
	Έρευνα και Καινοτομία (Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2003)	

Από όλες τις Ανοιχτές Μεθόδους Συντονισμού, μόνο στην Απασχόληση και στη Μακροοικονομική πολιτική υπάρχει νομική βάση στη ΣΕΚ. Στις υπόλοιπες και ιδίως στις διαδικασίες που προσομοιάζουν στην Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού, επικρατεί ένα ιδιόμορφο νομικό και θεσμικό καθεστώς. Στην πραγματικότητα υπάρχουν τόσες νέες μορφές διακυβέρνησης όσα είναι και τα πεδία πολιτικής, καθένα με τις διαφορετικές του ιστορίες, διαδικασίες και νόρμες.

1. **Προϋπολογισμός:** η συνεργασία βασίζεται σε ποσοτικές παραμέτρους καθορισμένες από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η διαδικασία επιτήρησης παράγει συστάσεις και ο μηχανισμός προστίμων για μη – συμμόρφωση επιβάλλει πρόστιμα σε υπερβάλλοντα ελλείμματα προϋπολογισμών. Ο κύκλος πολιτικής βασίζεται σε ετήσιες αναφορές και εκθέσεις.
2. **Μακροοικονομική πολιτική:** η συνεργασία βασίζεται στους Γενικούς Προσανατολισμούς των Οικονομικών Πολιτικών (ΓΠΟΠ) και σε συγκεκριμένους δείκτες οι οποίοι χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση των εθνικών πολιτικών. Δεν υπάρχουν πρόστιμα για τη μη – συμμόρφωση, αλλά εφαρμόζονται συστάσεις σε συγκεκριμένα κράτη – μέλη και πιέσεις μεταξύ των κρατών – μελών. Ο κύκλος πολιτικής βασίζεται σε ετήσιες αναφορές και εκθέσεις.
3. **Πολιτική Απασχόλησης:** η συνεργασία στηρίζεται στη διαδικασία του Λουξεμβούργου. Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης αποτιμώνται σύμφωνα με ποσοτικούς δείκτες των Κατευθυντήριων Γραμμών για την Απασχόληση που διαμορφώνονται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης. Δεν υπάρχουν πρόστιμα για μη – συμμόρφωση, αλλά στηρίζεται στις συστάσεις και στις πιέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των κρατών – μελών. Ο κύκλος πολιτικής είναι ετήσιος.
4. **Πολιτική κοινωνικού αποκλεισμού:** η συνεργασία βασίζεται σε κοινούς ποιοτικούς στόχους και στο benchmarking ποσοτικών δεικτών. Δεν υπάρχουν πρόστιμα και εφαρμόζονται πιέσεις μεταξύ των κρατών – μελών. Ο κύκλος πολιτικής είναι διετής.
5. **Πολιτική Έρευνας και Ανάπτυξης:** η συνεργασία βασίζεται στο benchmarking των εθνικών επιδόσεων έναντι κοινών δεικτών και από το 2003 σε διετή έλεγχο των εθνικών στρατηγικών. Η πίεση μεταξύ των κρατών – μελών ασκείται μέσω της αρνητικής δημοσιότητας που δίνεται στις επιδόσεις των πιο αδύναμων κρατών.
6. **Πολιτική Συντάξεων:** η συνεργασία στηρίζεται σε κοινούς ποιοτικούς στόχους και σε εκθέσεις στρατηγικής. Το benchmarking είναι περιορισμένο, αν και εφαρμόζονται πιέσεις μεταξύ των κρατών – μελών. Ο κύκλος πολιτικής είναι τριετής.
7. **Διαδικασίες που προσομοιάζουν στην ΑΜΣ** στην **Κοινωνία της Πληροφορίας**, στις **Επιχειρήσεις και το Ηλεκτρονικό Επιχειρείν** και στην **Εκπαίδευση** όπου υπάρχουν πειραματικές μορφές συνεργασίας, βασιζόμενες περισσότερο σε ad hoc διαδικασίες διαμόρφωσης του πλαισίου πολιτικής από Ευρωπαϊκές αρχές.

Στις παραπάνω πολιτικές, η ζυγαριά μεταξύ των «κλασικών» και των «νέων» μορφών διακυβέρνησης γέρνει γρήγορα και σε μεγάλο βαθμό υπέρ των τελευταίων. Αν και από τη μια ο προϋπολογισμός, η μακροοικονομική και η πολιτική απασχόλησης αποτελούν περιπτώσεις

πολιτικής καινοτομίας πριν τη Λισσαβόνα με νομικές βάσεις στη ΣΕΚ, από την άλλη ο κοινωνικός αποκλεισμός, οι συντάξεις και η έρευνα και ανάπτυξη αποτελούν καθαρές ΑΜΣ.

16.2 Εκτίμηση της δυνατότητας πολιτικής σύγκλισης των νέων μορφών διακυβέρνησης

Έχουν γίνει περισσότερες αναλύσεις των διαδικασιών των διαφόρων ΑΜΣ παρά προσπάθειες εκτίμησης των αποτελεσμάτων που έχουν σε εθνικό επίπεδο[503]. Το πρόβλημα που υπάρχει στην εκτίμηση της επιρροής ή του αποτελέσματος των καθαρών ΑΜΣ σε εθνικό επίπεδο, σε αντιδιαστολή με το ενωσιακό επίπεδο των πολιτικών κοινοτήτων και του πολιτικού διαλόγου, είναι διπλό. Πρώτον, υπάρχει δυσκολία ορισμού της επιρροής. Πρέπει να θεωρήσουμε ως επιρροή το γεγονός ότι διαφορετικά κράτη – μέλη συναινούν σε κοινά πλαίσια και καθορίζουν κοινούς δείκτες προς την επίτευξη κοινών στόχων; Σε αυτήν την περίπτωση οδηγούμαστε σε αποτελεσματική μεταρρύθμιση και αλλαγή; Ή μήπως πρέπει να θεωρήσουμε την επιρροή αποκλειστικά με όρους των εκροών των εθνικών πολιτικών; Οι εκροές όμως είναι τελικά αποτέλεσμα των προσπαθειών των κρατών – μελών να επιτύχουν στόχους και δείκτες ή αποτέλεσμα πραγματικής πολιτικής σύγκλισης; Δεύτερον, είναι δύσκολο και ίσως αδύνατον να αποδοθούν επιρροές αποκλειστικά και μόνο στην ΑΜΣ και όχι σε παράλληλες διαδικασίες ή μη σχετιζόμενες εξελίξεις. Λόγου χάρη, για την αύξηση του βαθμού απασχόλησης μιας χώρας, ευθύνεται η ΑΜΣ της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης ή αλλαγές των μακροοικονομικών συνθηκών; Άλλωστε, αυτές οι περιπλοκές αναδεικνύουν μια από τις αδυναμίες της ΑΜΣ: η νομιμοποίηση δια των αποτελεσμάτων δύσκολα μπορεί να βασιστεί σε πραγματικά στοιχεία.

Η υπάρχουσα έρευνα επισημαίνει δύο βασικούς παράγοντες στην κατανόηση της πιθανής επιρροής: την ύπαρξη προστίμων και το βαθμό θεσμοποίησης. Οι ερευνητές του εξευρωπαϊσμού προσφέρουν εργαλεία κατανόησης της εσωτερικής αλλαγής των κρατών – μελών. Ιδιαίτερης σημασίας έχουν οι παράγοντες διευκόλυνσης της μεταφοράς πολιτικής, όπως είναι θεσμοί και πολιτικοί δρώντες που ενθαρρύνουν τη συγκεκριμένη μεταφορά. Η ύπαρξη πολλών σημείων βέτο και οι διαφορετικοί ορισμοί του εθνικού συμφέροντος, αποτελούν εξίσου σημαντικά στοιχεία ανάσχεσης στη διαδικασία μεταφοράς πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό πολλά κράτη – μέλη αντιστέκονται στη διαδικασία εξευρωπαϊσμού τους, ακόμη και όταν έχει τη μορφή μιας ελαστικής ΑΜΣ. Ως αποτέλεσμα, η διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις πολιτικές της Ε.Κ./Ε.Ε. είναι

[503] Zeitlin, J. (2005α) "The Open Method of Co – ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy". Στο Zeitlin, J., Pochet, P. και Magnusson, L. (επιμ.) *The Open Method of Co – ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E. – Peter Lang).

πάντοτε προβληματική, ακόμη και στα πλαίσια της Κλασικής Κοινοτικής Μεθόδου και του hard law που τη διακρίνει.

Προκειμένου να αναλυθούν οι διαφορετικοί τύποι των νέων μορφών διακυβέρνησης σε σχέση με την ικανότητά τους να οδηγούν σε πολιτική σύγκλιση μεταξύ των κρατών – μελών διακρίνονται τα ακόλουθα στάδια.

Πίνακας 9: Ικανότητα πολιτικής σύγκλισης των νέων μορφών διακυβέρνησης

ΥΨΗΛΗ Ικανότητα Πολιτικής Σύγκλισης ΧΑΜΗΛΗ	➢ Νομικά δεσμευτικοί κανονισμοί ➢ Νομικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι (πρόστιμα μη – συμμόρφωσης) & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών μελών & διαρθρωτική διαδικασία συνεργασίας ➢ Εθελοντικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών μελών & διαρθρωτική διαδικασία συνεργασίας ➢ Εθελοντικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών μελών ➢ Απλό benchmarking και/ή συστάσεις

Πηγή: Citi & Rhodes 2007

16.2.1 Απλό benchmarking και/ή συστάσεις

Οι συστάσεις και το benchmarking, παραδοσιακά εργαλεία του soft law, αποτελούν τις μορφές διακυβέρνησης με τη χαμηλότερη ικανότητα πολιτικής σύγκλισης. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί συστάσεις προκειμένου να πάρει επίσημες θέσεις ή να προτείνει συγκεκριμένες δράσεις αναφορικά με μια εθνική πολιτική ή μια πολιτική εκροή. Αυτό το έμμεσο εργαλείο πίεσης δεν έχει κανένα βαθμό δέσμευσης και συχνά αγνοείται, αν και μερικές φορές εκλαμβάνεται ως «ηθική πίεση» προς τα κράτη – μέλη.

Το benchmarking αναπτύχθηκε αρχικά τη δεκαετία του 1970 από εταιρείες, για την αποτίμηση της παραγωγικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της ποιότητας της παραγωγής, ενώ από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 χρησιμοποιείται ευρέως στο δημόσιο τομέα. Ο Ο.Ο.Σ.Α. το χρησιμοποιεί στις περιοδικές εκθέσεις του προκειμένου να αποτιμήσει και να συγκρίνει τις επιδόσεις σε συγκεκριμένες πολιτικές των δυτικών κρατών. Στην Ε.Κ./Ε.Ε. η πιο επιφανής χρήση του έγινε με τα κριτήρια του Μάαστριχτ και με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Από εκεί η χρήση του επεκτάθηκε (χωρίς την ύπαρξη προστίμων) στην Πολιτική Απασχόλησης, στην Κοινωνική Πολιτική και στην Έρευνα και Ανάπτυξη.

Στη θεωρία, το benchmarking μπορεί να ασκεί κάποια επιρροή κατονομάζοντας τα πιο αδύναμα κράτη – μέλη ("naming and shaming"), ιδιαίτερα όταν τα συγκριτικά δεδομένα είναι ικανά να προκαλέσουν αντιδράσεις από τα μέσα ενημέρωσης, τις πολιτικοοικονομικές ελίτ και την

κοινή γνώμη των συγκεκριμένων κρατών – μελών. Πρόσφατες, όμως, μελέτες της χρήσης του benchmarking από τον Ο.Ο.Σ.Α., για τη διάδοση των «καλύτερων πρακτικών» στην απασχόληση και στην κοινωνική πολιτική, απέδειξαν τη χαμηλή αποτελεσματικότητά τους (Armingeon & Beyeler 2004). Η ικανότητα πολιτικής σύγκλισης του benchmarking είναι και στην Ε.Κ./Ε.Ε. χαμηλή, ιδιαίτερα στην απουσία αποτελεσματικών πιέσεων και ελέγχου μεταξύ των κρατών – μελών και ενδιαφέροντος από τα μέσα ενημέρωσης. Διακρίνονται τρεις τύποι benchmarking που θα μπορούσαν επιτυχώς να εφαρμοστούν στην Ε.Κ./Ε.Ε.: benchmarking για κάθετες διαδικασίες μάθησης πολιτικής, benchmarking για οριζόντιες διαδικασίες μεταφοράς πολιτικής και benchmarking για έλεγχο και επιτήρηση. Όμως ενώ οι τρέχουσες ΑΜΣ που χρησιμοποιούν τους δυο πρώτους τύπους είναι μέτρια σχεδιασμένες και συνεπώς αδυνατούν να λειτουργήσουν όπως προβλεπόταν, ο τρίτος τύπος δεν μπορεί να είναι επιτυχής χωρίς την υποχρεωτική επιβολή ξεκάθαρων ελάχιστων προδιαγραφών.

Το benchmarking είναι ισχυρότερο όταν χρησιμοποιείται για την επίβλεψη και τη δημοσίευση εθνικών δεικτών ενώ παράλληλα είναι συνδεδεμένο με ενδεχόμενες πολιτικές παρεμβάσεις, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Είναι μέτριας ισχύος όταν έχει τη μορφή μη – δεσμευτικών κατευθυντήριων γραμμών και ενδεικτικών στόχων συνδεδεμένων με επίβλεψη και εκθέσεων που επισείουν τον φόβο χρήσης της κοινοτικής νομοθεσίας, όπως γίνεται στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Κλιματική Αλλαγή. Τέλος, είναι αδύναμο όταν δεν υπάρχουν διακριτοί στόχοι για τα κράτη – μέλη παρά μόνο επίπεδα αναφοράς του ευρωπαϊκού μέσου όρου, όπως συμβαίνει στην εκπαίδευση. Μάλιστα, στην τελευταία περίπτωση, το ισχνό αποτέλεσμα είναι η δημιουργία απλώς μιας κοινής γλώσσας στην προσπάθεια ανάπτυξης μιας υπερεθνικής πολιτικής κοινότητας.

16.2.2 Εθελοντικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών

Αυτή η πιο περίπλοκη νέα μορφή διακυβέρνησης περιλαμβάνει περισσότερα εργαλεία. Πρώτον, σε αντίθεση με το απλό benchmarking, υπάρχουν ξεκάθαροι στόχοι τους οποίους τα κράτη – μέλη μπορούν εθελοντικά να επιδιώξουν, μέσω μιας δημόσιας έκφρασης θέλησης που υπονοεί ένα βαθμό δέσμευσης προς την επίτευξή τους. Δεύτερον, και σε αντίθεση με την περίπτωση της εκπαίδευσης, το benchmarking είναι ρητώς στοχευμένο στην καταμέτρηση των εθνικών επιδόσεων προς την επίτευξη κοινών στόχων. Τρίτον, οι εθνικές επιδόσεις εκτιμούνται μέσω πολιτικής επίβλεψης στο υψηλότερο επίπεδο. Τέλος, υπάρχει μια επαναληπτική διαδικασία από κοινού εκτίμησης της προόδου, η οποία προκαλεί αντιδράσεις από τα υπόλοιπα κράτη – μέλη.

Ο τύπος αυτός έχει χρησιμοποιηθεί στην ΑΜΣ στην Έρευνα και Ανάπτυξη και στη Μεταρρύθμιση των Συντάξεων. Στην Έρευνα και Ανάπτυξη υπάρχουν ξεκάθαροι πολιτικοί στόχοι (Στρατηγική της Λισσαβόνας), benchmarking των εθνικών επιδόσεων (scoreboards και trend charts), ετήσια επίβλεψή τους και αναγνώριση των καλύτερων πρακτικών (στο Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας). Η ΑΜΣ της Μεταρρύθμισης των Συντάξεων είναι πιο αδύναμη: έχουν καθοριστεί έντεκα γενικοί στόχοι, με την πρόοδο των κρατών – μελών να εξετάζεται μέσω των «Εθνικών Στρατηγικών Εκθέσεων» στο Συμβούλιο Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτή. Όμως το benchmarking είναι ακόμη περιορισμένο και οι πιέσεις μεταξύ των κρατών – μελών αδύναμες. Έτσι, η ΑΜΣ της Μεταρρύθμισης των Συντάξεων αν και προσφέρει μια ακόμη εισροή στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, δεν μεταβάλλει θεμελιωδώς τη δομή των εθνικών προτιμήσεων, αφήνοντας το βαθμό πολιτικής σύγκλισης πολύ χαμηλό. Προϋποθέσεις που θα εξασφάλιζαν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα είναι οι πιέσεις για συμμόρφωση σε εθνικό επίπεδο από την πολιτικοοικονομική ελίτ και την κοινή γνώμη καθώς και μέσω πιέσεων προς εθνικά στελέχη όταν εξετάζονται εθνικές πολιτικές στο Συμβούλιο Υπουργών.

16.2.3 Εθελοντικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών & διαρθρωτική διαδικασία συνεργασίας

Στο τρίτο στάδιο, το benchmarking τροφοδοτεί τους μηχανισμούς πίεσης μεταξύ των κρατών – μελών μέσα σε ένα πλαίσιο δομημένης συνεργασίας: η διαδικασία συντονισμού των κρατών – μελών στη βάση κοινών κατευθυντήριων γραμμών ενισχύεται από τα εθνικά σχέδια σύγκλισης. Αυτή είναι η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης μέσω της διαδικασίας του Λουξεμβούργου. Η τελευταία εφαρμόζεται μέσω ενός ετήσιου κύκλου, που ξεκινά με την υιοθέτηση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση και προτεραιοτήτων για τις πρωτοβουλίες των εθνικών πολιτικών. Κάθε κράτος – μέλος είναι υπεύθυνο για τη δημιουργία του Εθνικού Σχεδίου Δράσης, που καθορίζει τους επιδιωκόμενους στόχους απασχόλησης. Η Επιτροπή σε συνεργασία με το Συμβούλιο αποτιμούν στη συνέχεια τα Εθνικά Σχέδια Δράσης σε μια κοινή έκθεση απασχόλησης, εκδίδοντας νομικά μη – δεσμευτικές συστάσεις για την επίδοση κάθε κράτους – μέλους[504]. Ίδια προσέγγιση χρησιμοποιείται και στην ενωσιακή περιβαλλοντική διακυβέρνηση, αν και η απειλή της κοινοτικής νομοθεσίας, λόγου χάρη για τα επίπεδα των εκπομπών αερίων, προσθέτει ένα στοιχείο της κλασικής μεθόδου στην όλη διαδικασία.

[504] Rhodes, M. (2005α) "Employment policy: between efficacy and experimentation". Στο Wallace, H., Wallace, W. και Pollack, M. (επιμ.) *Policy – Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 5η έκδοση).

Ο συνδυασμός αυτών των εργαλείων βρίσκεται και στη μακροοικονομική πολιτική, όπου υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία συντονισμού ήδη από το 1992. Οι κοινοί Γενικοί Προσανατολισμοί των Οικονομικών Πολιτικών εκπονούνται κάθε χρόνο από την Επιτροπή και υιοθετούνται από το ECOFIN, ενώ η συμμόρφωση και η πολιτική σύγκλιση ελέγχεται μέσω μιας ετήσιας έκθεσης των εθνικών αναφορών ενσωμάτωσης. Η ικανότητα σύγκλισης είναι ισχυρότερη δεδομένου του συνδυασμού εργαλείων σε ένα πλαίσιο δομημένης πολιτικής. Δεν έχει σημασία μόνο ο υψηλότερος βαθμός θεσμοποίησης, αλλά το μεγαλύτερο επίπεδο δέσμευσης που εξασφαλίζεται από τα εθνικά στελέχη μέσω των αναφορών ενσωμάτωσης. Παρόλα αυτά, η απουσία προστίμων σε περιπτώσεις μη – συμμόρφωσης δίνει περιθώρια παρέκκλισης.

16.2.4 Νομικά δεσμευτικοί πολιτικοί στόχοι (πρόστιμα μη – συμμόρφωσης) & benchmarking και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών & διαρθρωτική διαδικασία συνεργασίας

Πρόκειται για την ισχυρότερη μορφή μη – νομοθετικής διακυβέρνησης, επειδή ενώ καθορίζει ένα νομικά δεσμευτικό πολιτικό στόχο, επιτρέπει στις κυβερνήσεις να διαλέξουν τις πολιτικές εφαρμογής και σύγκλισης. Η μη – συμμόρφωση τιμωρείται με κυρώσεις. Υπάρχει όμως, μόνο ένα παράδειγμα αυτής της μορφής διακυβέρνησης: η πολιτική Προϋπολογισμού στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το Σύμφωνο καθιέρωσε το 1997 όριο ελλείμματος στο 3% του ΑΕΠ, προκειμένου να αποφευχθούν αρνητικές εξωτερικότητες, που δημιουργούνται όταν η αύξηση του ελλείμματος ενός κράτους – μέλους οδηγεί σε αύξηση των επιτοκίων της Ευρωζώνης. Ο κύριος στόχος του Συμφώνου ήταν η προστασία των υγιή δημόσιων οικονομικών προκειμένου να εξασφαλιστεί η σταθερότητα των τιμών και η βιώσιμη ανάπτυξη.

Το Σύμφωνο λειτουργεί μέσω ενός συλλογικού μηχανισμού επίβλεψης, σύμφωνα με τον οποίο κάθε κράτος – μέλος υποβάλλει ένα ετήσιο πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης στο ECOFIN. Σε περιπτώσεις μη – συμμόρφωσης, ενεργοποιείται ένας μηχανισμός επιβολής κυρώσεων. Σε πρώτο στάδιο το Συμβούλιο κάνει συστάσεις στο κράτος – μέλος, οι οποίες δε δημοσιοποιούνται. Έπειτα, εάν το Συμβούλιο διαπιστώσει ότι δεν έχουν γίνει διορθωτικές κινήσεις από την πλευρά του κράτους – μέλους, μπορεί να κάνει ανοιχτές συστάσεις οι οποίες δημοσιοποιούνται ευρέως. Εάν το κράτος – μέλος επιμείνει αγνοώντας τις συστάσεις του Συμβουλίου, τότε το τελευταίο μπορεί:

- να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού της προς το συγκεκριμένο κράτος – μέλος,

- να απαιτήσει από το κράτος – μέλος την καταβολή κατάθεσης άνευ επιτοκίου στην Κοινότητα μέχρι να διορθωθεί το πλεονάζον έλλειμμα,
- και να επιβάλλει πρόστιμα ανάλογων της παράβασης μεγεθών.

Επιπλέον, η Διαδικασία Αυξημένου Ελλείμματος επιτρέπει στο Συμβούλιο να εκδώσει πρόωρη ειδοποίηση προτού πραγματοποιηθεί η υπέρβαση του ελλείμματος.

Η ειδοποιός διαφορά έγκειται στη διαδικασία εξαναγκασμού του κράτους – μέλους να συμμορφωθεί. Στα πλαίσια του Συμφώνου, τόσο τα «κίνητρα ανταγωνισμού» (κυρώσεις της αγοράς για τα κράτη – μέλη μεμονωμένα και για την Ε.Κ./Ε.Ε. ως σύνολο) όσο και τα «κίνητρα συνεργασίας» (πιέσεις «ομότιμων» στους έχοντες χαμηλή απόδοση) συνδυάζονται με την απόλυτη δύναμη της Ένωσης να επιβάλλει πρόστιμα. Στην πραγματικότητα όμως, η λειτουργία του Συμφώνου απέδειξε τα όρια των προστίμων (το ECOFIN υπήρξε άκρως επιφυλακτικό στην επιβολή τους), την αποτυχία της αγοράς να δράσει εναντιωματικά προς το κράτος – μέλος (τα επίσημα πρόστιμα δεν θεωρήθηκαν ποτέ αξιόπιστα) και την απόλυτη εξάρτησή του από το soft law. Ο παρολίγον θάνατος του Συμφώνου το 2004, οδήγησε μερικούς οικονομολόγους να υποστηρίξουν την επιστροφή της αρμοδιότητας περί ελλειμμάτων στις εθνικές κυβερνήσεις.

Παρόλα αυτά, ο Scharpf[505] θεωρεί ότι παρόμοιες διαδικασίες θα μπορούσαν να υιοθετηθούν σε άλλους τομείς όπου χαλαρότερες μορφές συνεργασίας απέτυχαν. Έτσι, η νομοθεσία του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στα πλαίσια της Κοινοτικής Μεθόδου, θα μπορούσε να περιοριστεί στον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων προς υλοποίηση από τα κράτη – μέλη και παράλληλα να συμπληρωθεί από μια μορφή ανοιχτής συνεργασίας, στην οποία τα κράτη – μέλη θα διακηρύσσουν τις προθέσεις τους μέσω των εθνικών σχεδίων. Η απόδοσή τους θα ελέγχεται από την Επιτροπή και θα αποτιμάται από τα υπόλοιπα κράτη – μέλη. Το Συμβούλιο θα διατηρούσε τη δυνατότητα παρέμβασης με αυστηρότερη νομοθεσία σε περιπτώσεις γενικών προβλημάτων εφαρμογής ενώ παράλληλα θα μπορούσε να ξεκινήσει διαδικασίες αντίστοιχες εκείνων της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος του Συμφώνου. Με τον τρόπο αυτό, η ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου θα ήταν απλούστερη για τα κράτη – μέλη, αποφεύγοντας την εξαντλητική λεπτομέρειά του. Παρόλα αυτά, δεν φαίνεται να υπάρχουν οι λειτουργικές πιέσεις επέκτασης, διαδικασιών όπως αυτής του Συμφώνου στην κοινωνική πολιτική. Η αποφυγή αρνητικών εξωτερικοτήτων δεν είναι στον ίδιο βαθμό αναγκαία στην κοινωνική πολιτική.

[505] Scharpf, F. W. (2002α) "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 40, No. 4, σσ. 645 – 70.

16.2.5 Νομικά δεσμευτικοί κανονισμοί

Εδώ ανήκει η Κλασική Κοινοτική Μέθοδος με εφαρμογή δεκαετιών στην ανάπτυξη και παγίωση της εσωτερικής αγοράς της Ε.Κ./Ε.Ε. Η μέθοδος πηγαίνει περά από την εφαρμογή της σύγκλισης των εθνικών πολιτικών σε κοινούς στόχους, ακριβώς γιατί παράγει κανόνες το περιεχόμενο των οποίων είναι ισοδύναμα δεσμευτικό στην εσωτερική έννομη τάξη όλων των κρατών – μελών. Παρόλο που εμφανίζονται ελλείμματα ενσωμάτωσης και η πλήρης σύγκλιση ή ομογενοποίηση δεν επιτυγχάνεται πάντα, αποτελεί το εργαλείο με το μεγαλύτερο βαθμό επιπτώσεων στις εθνικές έννομες τάξεις.

Αυτή η παραδοσιακή μορφή διακυβέρνησης ήταν χρήσιμη και αποτελεσματική σε πολιτικές διαμόρφωσης της αγοράς, είναι όμως ακατάλληλη σε πολιτικές διόρθωσης της αγοράς. Η ολοκλήρωση της αγοράς, αν και δεν ήταν ποτέ ελεύθερη προστριβών, αποτελούσε έναν κοινώς αποδεκτό στόχο που επιτεύχθηκε μέσω ομοιόμορφων κανόνων ολοκλήρωσης, φιλελευθεροποίησης και εναρμόνισης. Πολλές από αυτές τις πολιτικές ξεκίνησαν από την Επιτροπή και το ΔΕΚ στους ρόλους τους ως θεματοφυλάκων της Συνθήκης, και βασίζονταν στην υποστήριξη των εθνικών δρώντων οι οποίοι ανέμεναν να επωφεληθούν από την πρόσβαση σε μια μεγαλύτερη, φιλελευθεροποιημένη ευρωπαϊκή αγορά. Σε αντίθεση, ομοιόμορφοι κανόνες διόρθωσης της αγοράς θα έβρισκαν τις αντιδράσεις των εθνικών κυβερνήσεων και δρώντων για τρεις λόγους:

1. Ομοιόμορφη πολιτική σύγκλισης θα υπονόμευε τα «κοινωνικά συμβόλαια» των διαφορετικών καθεστώτων πρόνοιας.
2. Ομοιόμορφοι κανόνες θα είχαν βλαβερές συνέπειες στην οικονομική ανάπτυξη, μιας και εταιρίες, εργαζόμενοι και καταναλωτές, λόγου χάρη στην Τσεχία και στην Πολωνία, δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στις περιβαλλοντικές, εργασιακές ή κοινωνικές προδιαγραφές που θεωρούνται ουσιώδεις στη Φιλανδία ή στη Δανία.
3. Ενδογενείς διαφορές των εθνικών ασφαλιστικών συστημάτων και των συστημάτων υγείας καθιστούν την ενωσιακή εναρμόνιση ανέφικτη.

Συνεπώς, η μέθοδος αυτή έχει εγκαταλειφθεί ως εργαλείο αντιμετώπισης των νέων προκλήσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης για χάρη των νέων μορφών διακυβέρνησης.

16.3 Οι εθνικές αρμοδιότητες κάτω από το φως των νέων μορφών διακυβέρνησης: η λογική της πολιτικής σύγκλισης και η διαδικασία μάθησης

Μια από τις υποθέσεις της Λισσαβόνας ήταν ότι η ΑΜΣ θα επιτύγχανε μεγαλύτερη σύγκλιση προς τους στόχους της Ε.Κ./Ε.Ε., μέσω της διάδοσης των «καλύτερων πρακτικών» μεταξύ των κρατών – μελών. Η αυξανόμενη ανταλλαγή πληροφοριών, που θα αφορούσαν τις εθνικές πολιτικές και διαδικασίες, σε συνδυασμό με την περιοδική αποτίμηση των επιδόσεων κάθε κράτους – μέλους, θα δημιουργούσαν μια διαδικασία «κοινής μάθησης» η οποία με τη σειρά της θα οδηγούσε σε σύγκλιση των εθνικών πολιτικών.

Από τη βιβλιογραφία, όμως, των νέων μορφών διακυβέρνησης, γίνεται φανερό ότι η έννοια της «πολιτικής μάθησης» είναι λανθασμένα ορισμένη. Στο πλαίσιο της διαμόρφωσης πολιτικής στην Ε.Κ./Ε.Ε. έχει πολλαπλές ερμηνείες:

- σύγκριση εμπειριών και διάχυση γνώσης μέσω επαναληπτικών κύκλων πολιτικής,
- έλεγχος και πίεση μεταξύ των κρατών – μελών,
- ανάπτυξη κοινών διαλόγων πολιτικής και κοινών δεικτών,
- γνωσιακή σύγκλιση,
- στρατηγική χρήση της γνώσης για την επιτυχή αναπαραγωγή μοντέλων και πρακτικών.

Δεν γίνεται πουθενά λόγος για το σκοπό, τη χρησιμότητά και τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες θα μπορούσε η διαδικασία μάθησης να λειτουργήσει. Οι Eberlein και Kerwer[506], συγχωνεύουν τη διαδικασία μάθησης με ένα θεωρητικό πλαίσιο «δημοκρατικού πειραματισμού» και «άμεσα – υποχρεωτικής πολυαρχίας» επηρεασμένοι από τους Sabel και Cohen[507] και τους Dorf και Sabel[508]. Η θεωρία αυτή βασίζεται σε ένα απλό μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο ένα κεντρικό φόρουμ συντονίζει τις τοπικές μονάδες και δίνει πληροφορίες για την αποδοτικότητα των διάφορων τοπικών πειραμάτων πολιτικής. Στο τέλος της διαδικασίας, η πληροφόρηση για τις διάφορες προσπάθειες εξελίσσεται σε «καλύτερες πρακτικές». Αυτή η αίσθηση της υποχρέωσης διαπνέει και την κατανόηση της Επιτροπής για την ΑΜΣ. Κατανόηση αρκετά ουτοπική ως προς τις δυνατότητες της συμμετοχής των πολιτών.

[506] Eberlein, B. και Kerwer, D. (2004) "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 42, No. 1, σσ. 121 – 142.
[507] Sabel, C. F. και Cohen J. (1997) "Directly – Deliberative Polyarchy". *European Law Journal,* Τόμ. 3, No. 4, σσ. 313 – 340.
[508] Dorf, M. C. και Sabel, C. F. (1998) "A Constitution of Democratic Experimentalism". *Columbia Law Review,* Τόμ. 48, No. 2, σσ. 5 – 24.

Δεδομένης της διακυβερνητικής φύσης των πρακτικών της ΑΜΣ, και του ρόλου των εθνικών συμφερόντων, οποιαδήποτε ανάλυση σχετικά με την ικανότητα σύγκλισης των εργαλείων της ΑΜΣ, πρέπει να λαμβάνει υπόψη το ρόλο της διαπραγμάτευσης, της σύγκρουσης συμφερόντων και τη λογική των επιλογών που έχουν οι δρώντες κατά την μεταφορά πολιτικής. Οι πολιτικοί δρώντες δεν αναζητούν την αλήθεια, αλλά την απαραίτητη δύναμη και αποδοχή που θα εξασφαλίσουν επανεκλογή. Μπορεί να είναι διαθέσιμοι να συζητήσουν καλύτερες πρακτικές και επιτυχημένα διεθνή μοντέλα πολιτικής, όμως δεν θα δεχθούν τυφλές δεσμεύσεις σε διαδικασίες και πολιτικές σε τόσο πολιτικά ευαίσθητους χώρους όπως είναι η αναμόρφωση του κοινωνικού κράτους και η φορολογική πολιτική. Βέβαια, σύγκλιση στις συζητήσεις δε σημαίνει σύγκλιση και στις αποφάσεις. Καμία διαδικασία μεταφοράς πολιτικής από την Ε.Κ./Ε.Ε. δεν γίνεται απλά ή είναι εύκολη στην εφαρμογή της. Ενέχουν πάντα πιθανότητες αποτυχίας και πολιτικού κόστους. Συνεπώς, είναι απαραίτητο να ελέγξουμε τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες είναι λογικό για ένα κράτος να μεταφέρει εθελοντικά ένα μοντέλο πολιτικής από την Ε.Κ./Ε.Ε. χωρίς να υπάρχουν κυρώσεις.

Η βιβλιογραφία στη Δημόσια Πολιτική[509] κατηγοριοποιεί τύπους μεταφοράς πολιτικής σύμφωνα με έξι παράγοντες:

1. Τους λόγους δέσμευσης στην μεταφορά του εκάστοτε μοντέλου πολιτικής.
2. Τους εμπλεκόμενους δρώντες.
3. Το μεταφερόμενο περιεχόμενο πολιτικής.
4. Την πηγή που παρέχει το μοντέλο πολιτικής.
5. Τα στάδια μεταφοράς της πολιτικής.
6. Τους παράγοντες που εμποδίζουν ή διευκολύνουν τη διαδικασία.

Σκοπός μας στο συμπερασματικό αυτό κεφάλαιο, είναι να διακρίνουμε τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες, είναι λογικό για τους πολιτικούς δρώντες να αποδεχθούν τις συγκεκριμένες μεταφορές πολιτικών των νέων μορφών διακυβέρνησης όταν απουσιάζουν οι κυρώσεις. Όσο περισσότερο είναι παρούσες οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις τόσο ενισχύουν η μία την άλλη και τόσο δεσμεύουν ακόμη περισσότερο τους δρώντες να συμμετάσχουν στη διαδικασία της μάθησης που προαπαιτεί η διαδικασία σύγκλισης στο μοντέλο μεταφοράς της πολιτικής.

Η πρώτη προϋπόθεση αφορά το βαθμό αβεβαιότητας και ανασφάλειας που αισθάνονται οι πολιτικοί δρώντες απέναντι σε μια πολιτική που δείχνει να αποτυγχάνει. Λόγου χάρη, όταν η πολιτική έρευνας μιας χώρας αποτυγχάνει όχι επειδή είναι ακατάλληλη αλλά επειδή η χώρα μένει πίσω στο διεθνή ανταγωνισμό, τότε οι πολιτικοί δρώντες θα αναζητήσουν αποτελεσματικές πολιτικές άλλων κρατών και θα υιοθετήσουν διαδικασίες μάθησης. Παράδειγμα αυτής της

[509] Dolowitz, D. P. και Marsh, D. (2000) "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy – Making". *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* Τόμ. 13, No. 1, σσ. 5 – 24.

προϋπόθεσης αποτελεί η δημιουργία της Ο.Ν.Ε.. Η πληθωριστική κρίση της δεκαετίας του 1970 αποκάλυψε ότι οι κυβερνήσεις δύσκολα μπορούν να κάμψουν τις πληθωριστικές τάσεις των οικονομιών τους. Μια λύση που προτάθηκε ήταν να καταστεί αδύνατη η καταφυγή στον πληθωρισμό απομακρύνοντας την νομισματική πολιτική από τα εργαλεία του εθνικού πολιτικού συστήματος. Έτσι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ανέλαβε την προστασία της σταθερότητας των τιμών. Η Ο.Ν.Ε. ουσιαστικά νομιμοποιήθηκε ως πολιτική λύση σε μια περίοδο μεγάλης αβεβαιότητας και πολιτικών αποτυχιών, επειδή υπήρχε το επιτυχημένο γερμανικό μοντέλο της Bundesbank, το οποίο και αντέγραψε. Στις κατηγορίες πολιτικών όπου εφαρμόζονται οι νέες μορφές διακυβέρνησης, οι βαθμοί αβεβαιότητας ποικίλουν. Στην πολιτική απασχόλησης, τα σταθερά υψηλά ποσοστά ανεργίας και τα συνταξιοδοτικά συστήματα έκαναν τις εθνικές κυβερνήσεις ιδιαίτερα σκεπτικές απέναντι στην μεταφορά πολιτικής. Όπως όμως απέδειξε και το μοντέλο της Ο.Ν.Ε., η αβεβαιότητα δεν είναι επαρκής προϋπόθεση: χρειάζεται επιπλέον ένα επιτυχημένο και εύκολο στην εφαρμογή μοντέλο πολιτικής.

Δεύτερη προϋπόθεση αποτελεί η αρχή της εξωτερικής αιρεσιμότητας. Η αιρεσιμότητα αποτελεί κοινή συμφωνία με την οποία το κράτος αναλαμβάνει να υλοποιήσει συγκεκριμένες πολιτικές με αντάλλαγμα συγκεκριμένη οικονομοτεχνική βοήθεια από κάποιον διεθνή οργανισμό ή υπηρεσία. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα εφαρμόζουν εδώ και δεκαετίες την αρχή της αιρεσιμότητας μέσω χορηγήσεων οι οποίες απαιτούν συγκεκριμένες ενσωματώσεις πολιτικών από το δανειζόμενο κράτος. Στην Ε.Κ./Ε.Ε. τα υποψήφια προς ένταξη κράτη αποδέχονται μια διαδικασία μεταρρυθμίσεων προκειμένου να ενσωματωθεί το κοινοτικό κεκτημένο, ώστε να αποκτήσουν το δικαίωμα μετάβασης στο επόμενο στάδιο της ένταξης. Συνεπώς, τα διαθέσιμα κίνητρα ώστε να επιτευχθεί μεταφορά πολιτικής δεν είναι μόνο οικονομικά αλλά και πολιτικά. Ο βαθμός σύγκλισης του κράτους προς το υπόδειγμα της μεταφερόμενης πολιτικής, θα εξαρτηθεί τελικά από το πόσο επιδιώκει το συγκεκριμένο αντάλλαγμα. Στην ΑΜΣ για την απασχόληση υπάρχουν οικονομικές αιρεσιμότητες μέσω νέων προϋποθέσεων που πρέπει να ικανοποιούν τα κράτη – μέλη προκειμένου να κάνουν χρήση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Μέρος της βιβλιογραφίας προτείνει να χρησιμοποιηθεί ακόμη περισσότερο η οικονομική αιρεσιμότητα προκειμένου να ισχυροποιηθούν τα εργαλεία της ΑΜΣ[510]. Στην πράξη όμως, όπως θα δούμε παρακάτω, η οικονομική αιρεσιμότητα και τα ανταλλάγματα δύσκολα λειτουργούν όταν απουσιάζει το θεσμικό πλαίσιο που πρέπει να προάγει την κοινωνικοποίηση των πολιτικών δρώντων.

Η τρίτη προϋπόθεση είναι η λειτουργική αλληλεξάρτηση. Στην περίπτωση αυτή, δύο ή περισσότερα κράτη υιοθετούν πολιτικές με δυνητικά αρνητικές διασυνοριακές συνέπειες. Ως

[510] Sapir, A. et al. (2004) *An Agenda for a Growing Europe* (Oxford: Oxford University Press).

παραδείγματα στην Ε.Κ./Ε.Ε. αναφέρονται η φορολογία και η πολιτική απασχόλησης. Όταν δύο ή περισσότερα κράτη – μέλη εμπλακούν σε έναν αγώνα για το ποιο θα επιβάλλει τη χαμηλότερη φορολόγηση (race – to – the – bottom), τότε αυτός ο αγώνας δεν συμφέρει κανένα και καθίσταται λογικό και απαραίτητο από όλα τα κράτη – μέλη να συνεργαστούν προκειμένου να αποφύγουν τον ανταγωνισμό. Παρόλο όμως που η λειτουργική αλληλεξάρτηση υπήρξε ένα από τα βασικότερα επιχειρήματα ανάδειξης των νέων μορφών διακυβέρνησης, τελικά μέσω αυτών δεν υιοθετήθηκαν ούτε ένα κοινό φορολογικό σύστημα ούτε μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης. Αίτια μη δημιουργίας κοινών πολιτικών μπορούν να θεωρηθούν η εξέχουσα θέση των συγκεκριμένων πολιτικών σε εθνικό επίπεδο και η επιφυλακτικότητα των εθνικών δρώντων. Εξίσου όμως σημαντική πρέπει να θεωρήσουμε την απουσία αρνητικών εξωτερικοτήτων στα περισσότερα πεδία πολιτικής στα οποία εφαρμόζονται οι νέες μορφές διακυβέρνησης. Έτσι από τη στιγμή που δεν εμφανίστηκαν ούτε διασυνοριακές μετακινήσεις εργατικού δυναμικού, ούτε τάσεις από κράτη για μείωση των δαπανών κοινωνικού κράτους, προκειμένου να αποκτήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, λογικό είναι οι εθνικοί δρώντες να μην έχουν παρακινηθεί σε δέσμευσή τους ακόμη και μέσω χαλαρών μορφών συντονισμού της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης.

Η τέταρτη προϋπόθεση αναφέρεται στο βαθμό σαφήνειας του μεταφερόμενου μοντέλου πολιτικής. Οι πολιτικοί δρώντες των κρατών – μελών επιθυμούν το μεταφερόμενο μοντέλο να είναι ήδη επιτυχημένο και να χρειάζεται όσο το δυνατόν λιγότερες αλλαγές των εθνικών δομών κατά την εφαρμογή του. Στην περίπτωση των νέων μορφών διακυβέρνησης κάτι τέτοιο δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται. Λόγου χάρη στην πολιτική απασχόλησης, πέρα από μια γενική συμφωνία επικέντρωσης στις πολιτικές ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας δεν υπάρχει πραγματικό consensus για το πώς θα καταπολεμηθεί η ανεργία. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Έκθεσή της για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης του 2003, φαίνεται να υιοθετεί δύο αντικρουόμενους στόχους: από τη μια συνιστά μεγαλύτερη ευελιξία στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας και από την άλλη θέτει περιορισμούς στην μεγαλύτερη τμηματοποίηση του εργατικού δυναμικού. Τέτοιες αντιθέσεις τελικά βοηθούν σε ασύμμετρες πολιτικές εφαρμογής στα κράτη – μέλη. Μεγαλύτερη συνοχή βέβαια παρατηρείται στην πολιτική για τον κοινωνικό αποκλεισμό μιας και η καταπολέμηση της φτώχειας είναι λιγότερο επιδεκτική σε ιδεολογικές διαφορές.

Τελευταία προϋπόθεση είναι ο βαθμός αποδοχής της μεταφερόμενης πολιτικής στο εσωτερικό του κράτους – μέλους. Σίγουρα ο βαθμός αποδοχής είναι πολύ μικρός σε μια πολιτική τόσο αμφιλεγόμενη όσο η πολιτική απασχόλησης. Ακόμη όμως και να έχει επιτευχθεί ο απαιτούμενος βαθμός αποδοχής, τα θεσμικά πλαίσια και η πολιτική κουλτούρα των κρατών – μελών αποκλίνουν

σε τέτοιο βαθμό που προβάλλουν ακόμη ένα πρόσχωμα στην ομαλή υλοποίηση του μεταφερόμενου μοντέλου.

Τόσο το benchmarking όσο και η διαδικασία μάθησης αντιμετωπίζουν σημαντικά εμπόδια κάτω από τέτοιες περιστάσεις. Το μεν πρώτο γιατί πρέπει να αντιμετωπίσει σύνθετα κοινωνικά συστήματα, η δε δεύτερη επειδή πρέπει να αντιμετωπίσει διαφορές σε νόμους, διαδικασίες και νόρμες ανάμεσα στα κράτη – μέλη. Ως επακόλουθο, τα εμπόδια αυτά έχουν περιορίσει σημαντικά την μεταφορά του περιεχομένου της πολιτικής απασχόλησης, των εργαλείων και των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης. Παρόλα αυτά οι ΑΜΣ φαίνονται να βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στη δημιουργία επιστημονικών κοινοτήτων προκειμένου να προωθήσουν τις νόρμες των νέων πολιτικών. Σημαντικά βήματα έχουν γίνει μέσω της καθιέρωσης κοινών αρχών πολιτικής εκτίμησης και της καθιέρωσης συγκεκριμένων δεικτών όπως λόγου χάρη των επιπέδων συντάξεων και φτώχειας. Όμως η δημιουργία ενός ισχυρού εθνικού ρεύματος υποστήριξης συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων είναι σαφώς δυσκολότερο από τη δημιουργία επιστημονικών νησίδων υποστήριξης των συγκεκριμένων αλλαγών.

16.4 Συμπεράσματα

Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο η υπέρβαση των παραδοσιακών μέσων παραγωγής και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών και η εφαρμογή νέων μορφών διακυβέρνησης. Ο διεθνής διάλογος περί «κυβερνησιμότητας» και επιτελικού χαρακτήρα του κράτους δεν άφησε ανεπηρέαστη την Ε.Κ./Ε.Ε., κατεξοχήν διαφοροποιημένο και πλουραλιστικό σύστημα όπου το κράτος έχει πάψει να είναι ο μοναδικός δρών. Οι παραδοσιακοί διοικητικοί μηχανισμοί και τα κλασικά εργαλεία έχουν γνωρίσει τα όριά τους σε πεδία Δημόσιων Πολιτικών που αντανακλούν εντονότερα τη διαφοροποίηση, τον κατακερματισμό και την πολυπλοκότητα των σύγχρονων κοινωνικό – πολιτικών συστημάτων.

Οι νέες πρακτικές διακυβέρνησης τυγχάνουν ευρείας εφαρμογής και από την Ε.Κ./Ε.Ε.. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην προώθηση νέων και ευέλικτων μεθόδων διακυβέρνησης εκδίδοντας το 1985 τη Λευκή Βίβλο για την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, όπου υιοθετούσε μία νέα ρυθμιστική προσέγγιση και το 2001 τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση στην οποία προτασσόταν η ανάγκη για χρηστή διακυβέρνηση, αρχές της οποίας είναι η διαφάνεια, η συμμετοχή, η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η συνοχή. Άλλωστε, στις αρχές του 2000, η Επιτροπή καθόρισε την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ως έναν από τους στρατηγικούς της στόχους.

Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Κοινότητα από τις Συνθήκες είναι συμπληρωματικές εκείνων των κρατών – μελών της. Η Κοινότητα μπορεί να ενεργεί σε έναν τομέα μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τα κράτη – μέλη (αρχή της δοτής αρμοδιότητας ή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων). Ελάχιστοι τομείς εμπίπτουν στην αποκλειστική ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Επομένως, σχεδόν όλες οι κοινές πολιτικές έχουν μια ευρωπαϊκή και μια εθνική διάσταση. Το αρμόζον επίπεδο λήψης αποφάσεων εξαρτάται από τον τύπο του κάθε μέτρου πολιτικής υπό εξέταση. Στην περίπτωση των νομοθεσιών ή των αποφάσεων που πρέπει να εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη – μέλη, υπάρχει μικρό περιθώριο για εθνικές πρωτοβουλίες. Αντίθετα, όταν η Συνθήκη προβλέπει τον μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών, υπάρχει πολύ σημαντικό πεδίο δράσης για τις εθνικές αρχές. Καθώς μια κοινή πολιτική αναπτύσσεται, η ευρωπαϊκή διάσταση μεγαλώνει εις βάρος της εθνικής διάστασης. Τα κράτη – μέλη δέχονται τη μείωση των εξουσιών τους, αν και εφόσον τα συμφέροντά τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση παρά με εθνική δράση.

Το κύριο μειονέκτημα, το οποίο μπορεί να αντιπαρατεθεί στα αναμενόμενα οφέλη των κοινών πολιτικών είναι μια σχετική απώλεια εθνικής κυριαρχίας, λόγω των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη – μέλη. Ασφαλώς, τα κράτη που επιλέγουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης χάνουν κάποια ανεξαρτησία ως προς τους στόχους και τα μέσα των εθνικών πολιτικών, εφόσον τμήματα των εθνικών κυριαρχιών τους συγχωνεύονται μέσα στη νέα έννοια της «συμμετοχικής κυριαρχίας», η οποία επιδιώκει να εξυπηρετήσει καλύτερα τα εθνικά τους συμφέροντα. Αλλά αυτή η απώλεια ανεξαρτησίας περιορίζεται κατά δύο τρόπους: πρώτον, δια της συνεχούς επιρροής των κρατών – μελών στην ανάπτυξη των κοινών πολιτικών μετά τη θεσμοθέτησή τους, μέσω των κοινών οργάνων στα οποία συμμετέχουν και δεύτερον, δια της δυνατότητας που δίνεται στα κράτη – μέλη να επιλέγουν τα μέσα που αρμόζουν καλύτερα στην επίτευξη των κοινών στόχων των κοινών πολιτικών, χάρη στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού», η οποία θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, χρησιμοποιείται σε πολλούς τομείς όπου δεν έχουν θεσπιστεί κοινές πολιτικές σαν μη δεσμευτικό μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης των εθνικών πολιτικών. Αυτή η μέθοδος περιλαμβάνει τον καθορισμό κοινών στόχων, τη μετατροπή των στόχων αυτών σε εθνικές πολιτικές στρατηγικές και την περιοδική παρακολούθηση βάσει, μεταξύ άλλων, κοινά συμφωνημένων και καθορισμένων δεικτών. Η διακυβερνητική συνεργασία που επιτυγχάνεται μέσω αυτής της μεθόδου δεν υποχρεώνει τα κράτη – μέλη για να ακολουθήσουν τους στόχους που τίθενται από κοινού, αλλά μπορεί μέσω της διαδικασίας εκμάθησης να οδηγήσει σε πραγματικές κοινές πολιτικές.

Η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (οι δομές, οι κανόνες, οι διαδικασίες και η συμπεριφορά των πρωταγωνιστών που επηρεάζουν τον τρόπο εξάσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο) έχει αποδείξει ότι λειτουργεί καλά στα πλαίσια της οικονομικής ολοκλήρωσης. Επομένως, δεν πρέπει να αλλαχθεί ριζικά ο ρόλος των θεσμικών οργάνων που έχουν καταδείξει τη χρησιμότητά τους ούτε να προστεθούν νέα όργανα, τα οποία θα μπορούσαν να αλλάξουν τους κανόνες λειτουργίας των πρωταγωνιστών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με απρόβλεπτες συνέπειες. Όμως, η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση έχει ήδη φθάσει στα όρια της αποτελεσματικότητάς της, ακόμη και μετά τις μεταρρυθμίσεις που προβλέπει η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Είναι αμφίβολο ότι μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά σε μια ένωση είκοσι επτά κρατών – μελών, τα οποία, επιπλέον, θα είχαν τη φιλοδοξία να εμβαθύνουν την πολιτική ένωσή τους. Για να μπορέσει η Ένωση να αντιμετωπίσει καλύτερα τις εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις, χρειάζεται μια δραστική μεταρρύθμιση των θεσμικών της οργάνων.

Με τις νέες μορφές διακυβέρνησης εντάσσονται δύσκολα πολιτικά ζητήματα στην ατζέντα της Ε.Κ./Ε.Ε., ενώ ταυτοχρόνως τα κράτη – μέλη επιτυγχάνουν να διατηρούν την αυτονομία τους. Η Ε.Κ./Ε.Ε. δεν αναζητά δική της πολιτική στους τομείς αυτούς, αντιθέτως δίνει λύσεις σε προβλήματα συντονισμού, μιας και οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν μεθόδους πολυεπίπεδης συνεργασίας. Μιας συνεργασίας όμως που επικεντρώνεται σε ποσοτικούς στόχους σε βάρος της πολιτικής διαδικασίας, αγνοώντας τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά των κρατών – μελών.

Είναι η νέα προσέγγιση περισσότερο αποτελεσματική από την κλασική νομοθετική μέθοδο; Είναι λιγότερο ιεραρχική; Θεωρητικά οι κλασικές νομοθετικές μέθοδοι είναι τεχνοκρατικές και λειτουργούν "top – down". Οι νέες μέθοδοι βασίζονται σε συναίνεση και συμμετοχή και λειτουργούν "bottom – up". Στην πράξη όμως τα πράγματα είναι λιγότερο απόλυτα. Οι νέες μέθοδοι θέτουν σοβαρά προβλήματα στις εθνικές διοικήσεις που έχουν συνηθίσει να λειτουργούν ιεραρχικά και τεχνοκρατικά. Οι προσαρμογές τους στην οριζόντια λειτουργία, την υπέρβαση των διοικητικών ορίων και την αποδοχή των συμμετοχικών διαδικασιών προϋποθέτουν μια άνωθεν ισχυρή βούληση, ικανή να επιβάλλει την αναγκαία αλλαγή φιλοσοφίας, δομής και πρακτικής τόσο στις εθνικές, όσο και στις κοινοτικές διοικήσεις. Συνεπώς η εφαρμογή διαδικασιών "bottom – up" προϋποθέτει ριζικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις "top – down".

Η αναζήτηση της επίδρασης των νέων μορφών διακυβέρνησης στην παραγωγή πολιτικής δημιουργεί πολλά ζητήματα. Αυτό οφείλεται όχι μόνο στο γεγονός ότι οι κοινωνικές επιστήμες δίνουν διαφορετικές ερμηνείες σε θέματα όπως η αλλαγή της κρατικής πρακτικής εν απουσία κυρώσεων, η μετεξέλιξη ενός θεσμού μέσω της διαδικασίας της μάθησης και η λογική που διέπει τη θεσμική συμπεριφορά, αλλά οφείλεται επίσης και στην αδυναμία υπολογισμού της επίδρασης.

Λόγου χάρη, πόσο εύκολα μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι η επίδραση των νέων μορφών διακυβέρνησης είναι σημαντική επειδή περισσότερα κράτη – μέλη συναινούν σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής, ακολουθούν τις ίδιες διαδικασίες και ετοιμάζουν αναφορές για τα ίδια θέματα; Και εάν γίνει δεκτό ότι η επίδραση είναι πράγματι σημαντική, πώς εξασφαλίζεται το γεγονός ότι η επίδραση είναι αποτέλεσμα αποκλειστικά των νέων μορφών διακυβέρνησης και όχι λόγου χάρη, της ανάγκης αλλαγής των εθνικών πλαισίων πολιτικής;

Η απάντηση βρίσκεται κάπου ανάμεσα: η επίδραση των νέων μορφών διακυβέρνησης στην παραγωγή πολιτικής είναι σημαντική, τόσο επειδή διαμορφώνουν ένα καινούργιο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών, όσο και γιατί εκφράζουν την αδυναμία των εθνικών πλαισίων πολιτικής να ανταπεξέλθουν στην πολυπλοκότητα των ζητημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν. Η ανάγκη διάκρισης μεταξύ των αποτελεσμάτων που προκλήθηκαν εξαιτίας των νέων μορφών διακυβέρνησης και όσων προκλήθηκαν εξαιτίας διαφορετικών παραγόντων, δεν αναιρεί την ιδιαίτερη θέση που έχουν λάβει οι νέες μορφές διακυβέρνησης στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής στην Ένωση. Οι νέες προκλήσεις που κλήθηκε να αντιμετωπίσει η Ε.Κ./Ε.Ε. έκαναν τους πολιτικούς δρώντες να υιοθετήσουν τις νέες μορφές διακυβέρνησης, ως τις πιο ενδεδειγμένες μεθόδους διαμόρφωσης πολιτικής σε συγκεκριμένα πεδία. Αυτό συμβαίνει μιας και οι νέες μορφές διακυβέρνησης επιτρέπουν τη συνεργασία και το συντονισμό των εθνικών πολιτικών προς κοινούς στόχους, ενώ ταυτοχρόνως διατηρούν την αυτονομία και την ετερότητα κάθε κράτους – μέλους.

Προστιθέμενη αξία της παρούσας εργασίας υπήρξε η κατανόηση της μετεξέλιξης των εθνικών αρμοδιοτήτων στον καινούργιο χώρο πολιτικής που δημιούργησαν οι νέες μορφές διακυβέρνησης, έναν χώρο συνεργασίας και πολιτικής σύγκλισης πάνω σε κοινούς στόχους. Παρόλα αυτά, η πολιτική σύγκλιση μέσω μη – νομοθετικών εργαλείων αποτελεί ένα περίπλοκο συμπεριφορικό φαινόμενο, η ερμηνεία του οποίου εδράζεται σε έναν συνδυασμό εθνικών και υπερεθνικών παραγόντων.

Στο πλαίσιο αυτό αναλύθηκαν οι διαφορετικοί βαθμοί πολιτικής σύγκλισης των νέων μορφών διακυβέρνησης καθώς και οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες, είναι λογικό για τους πολιτικούς δρώντες να αποδεχθούν τις συγκεκριμένες μεταφορές πολιτικών των νέων μορφών διακυβέρνησης όταν απουσιάζει η νομική δέσμευση. Μεγάλη βαρύτητα έχουν οι παράγοντες που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των εθνικών πολιτικών δρώντων: το εθνικό συμφέρον, η σπουδαιότητα της εκάστοτε πολιτικής, η αναγκαιότητα της πολιτικής σύγκλισης και το πολιτικό κόστος που συνεπάγεται η πολιτική αλλαγή.

Εύκολες λύσεις για την ενίσχυση της χρησιμότητας των νέων μορφών διακυβέρνησης δεν υπάρχουν. Αυξάνοντας τα επίπεδα συμμετοχής και συνεπώς τη δεσμευτικότητα τέτοιων

διαδικασιών (λόγου χάρη πολιτικοποιώντας την ΑΜΣ) δεν θα έχει απαραίτητα κάποια συνέπεια στα αποτελέσματα πολιτικής. Ούτε φυσικά και μια επίσημη θεσμοποίησή τους μέσω ρητής αναφοράς τους από τη Συνθήκη θα άλλαζε σημαντικά την αποτελεσματικότητά τους. Όπως φαίνεται από την ανάλυση που προηγήθηκε, η επιτυχία των νέων μορφών διακυβέρνησης βασίζεται σε μια σειρά παραγόντων που δύσκολα εμφανίζονται ταυτοχρόνως σε όλα τα πεδία πολιτικής ή σε όλα τα κράτη – μέλη ή σε όλες τις εποχές.

17. Πηγές

17.1 Πρωτογενείς Πηγές

17.1.1 Κανονισμοί – Οδηγίες

1. **Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1980/2000** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2000, περί αναθεωρημένου κοινοτικού συστήματος απονομής οικολογικού σήματος, *Ε.Κ./Ε.Ε. L 237 της 21.9.2000.*
2. **Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 761/2001** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαρτίου 2001 για την εκούσια συμμετοχή οργανισμών σε κοινοτικό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS), *Ε.Κ./Ε.Ε. L 114 της 24.4.2001.*
3. **Οδηγία 2001/42/ΕΚ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 197 της 21/07/2001 σ. 0030 – 0037.*

17.1.2 Ανακοινώσεις

4. **COM (1985) 310 τελικό**, «Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς: "Λευκό Βιβλίο" που υποβάλλει η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο», Μιλάνο, 28-29 Ιουνίου 1985.
5. **COM (1995) 445 τελικό**, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με «την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Κέντρου Εργασιακών Σχέσεων (ΕΚΕΧ), της 25ης/9/1995.
6. **COM (1999) 719 τελικό**, «Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ασφάλεια των τροφίμων», της 12.1. 2000.
7. **COM (2001) 428 τελικό**, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος», Ε.Κ./Ε.Ε. C 287/1 της 12ης.10.2001.
8. **COM (2002) 412 τελικό**, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Περιβαλλοντικές συμφωνίες σε κοινοτικό επίπεδο στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος» της 17ης.7.2002.
9. **COM (2002) 278 τελικό**, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο δράσης « Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος », Βρυξέλλες, της 5ης.6.2002.

10. **COM (2002) 275 τελικό**, Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση : Βελτίωση της νομοθεσίας», της 5ης.6.2002.
11. **COM (2002) 341 τελικό**, «ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ: Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος, δύναμη εκσυγχρονισμού και αλλαγής Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για τη θέσπιση τριμερούς κοινωνικής συνόδου κορυφής για τη μεγέθυνση και την απασχόληση», της 26ης.6.2002.
12. **COM (2002) 718 τελικό**, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για το πλαίσιο λειτουργίας των Ρυθμιστικών Αρχών», της 11.12.2002.
13. **COM (2005) 59 τελικό**, «Σχέδιο Διοργανικής Συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Οργανισμών», της 25.2. 2005.
14. **COM (2005) 97**, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», της 16ης/3/2005.
15. **COM (2005) 535**, Ανακοίνωση της Επιτροπής προ το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβόνας- Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», της 25ης /10/ 2005.
16. **COM (2005) 24 τελικό**, Ανακοίνωση προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση - Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισσαβόνας - Ανακοίνωση του Προέδρου Μπαρόσο σε συνεννόηση με τον Αντιπρόεδρο Φερχόγιεν» της 2.2.2005.
17. **COM (2006) 689 τελικό**, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», της 14ης/11/2005.
18. **COM (2006) 690**, «Πρώτη έκθεση προόδου όσον αφορά τη στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», της 14ης Νοεμβρίου 2006.

17.1.3 Ψηφίσματα

19. **Ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 1985** σχετικά με μία νέα προσέγγιση στο θέμα της τεχνικής εναρμόνισης και τυποποίησης, *EEC 136/01 της 04.06.1985*.
20. **Ψήφισμα Α5-0402/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** «σχετικά με την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση» (COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI)) της 27.11.2003, Εισηγητής: Margrietus J. van den Berg.

17.1.4 Λοιπά Έγγραφα

21. **Opinion of the European Economic and Social Committee** on 'Simplification" of the 28th February 2001, OJ EC, C 48/130, της 21/2/2002 ή Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ «για την Απλοποίηση», *ΕΕC 48 της 21.2.2002*.
22. **SEC (2004) 21**, Πρόταση: Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,
23. **SEC (2005) 791**, European Commission, "Impact assessment guidelines", 15th June 2005.
24. **Interinstitutional Agreement** on better law-making between the European Parliament, the Council and the Commission, OJ C 321/01, 31/12/2003 ή Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας, *Ε.Κ./Ε.Ε.C 321 της 31/12/2003*.
25. **Έγγραφο εργασίας PE 384.581v02-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** «για τις θεσμικές και νομικές συνέπειες της χρήσης μέσων ήπιου δικαίου (Soft law)» της 12.2.2007, Εισηγητής: Manuel Medina Ortega, Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων.
26. **Study for the European Commission (2006)**, Directorate Information Society and Media (Unit A1 Audiovisual and Media Policies), *Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, Hans-Bredow Institut for Media Research , University of Hamburg.
27. **Συμπεράσματα της Λουξεμβουργιανής Προεδρίας**, «Επανενεργοποίηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας: Μια εταιρική σχέση για την οικονομική αύξηση και απασχόληση», Μάρτιος 2005.

17.2 Ελληνική Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία

28. **Αντωνόπουλος, Μ. (1995)** *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Σάκκουλα).
29. **Βενιζέλος, Ε. (2002)** «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001». Στο Κοζύρης, Φ. Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού* (Πρακτικά Ημερίδας 29/10/2002, Κείμενα Έρευνας 11, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου).
30. **Λάβδας, Κ. (2004)** *Συμφέροντα και Πολιτική, Οργάνωση Συμφερόντων και Πρότυπα Διακυβέρνησης* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης).
31. **Λάβδας, Κ., Μενδρινού, Μ. και Χατζηγιάννη, Ε. (2006)** «Παραγωγή Πολιτικής και Ομάδες Συμφερόντων στην Ε.Κ./Ε.Ε.». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ.

και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ.).

32. **Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Α. (2000)** *Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές* (Αθήνα: Εκδ. Αντ. Σάκκουλα).
33. **Μικρουλέα, Α. (2006)** *Επικουρικότητα της κοινοτικής δράσης : Το παράδειγμα του ανταγωνισμού*, 16ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου με θέμα «Κοινοτικό Δίκαιο και Εμπορικό Δίκαιο», Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικολόγων. (Αθήνα: Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη).
34. **Μοσχονάς, Α. (2001)** «Η Εκπαιδευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Στο Δημόπουλος, Γ., Μπαλτάς, Ν. και Χασσίδ, Ι. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Β΄, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης).
35. **Μούσης, Ν. (2005)** *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 11η αναθεωρημένη έκδοση).
36. **Μπάκας, Γ. (2004)** *Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού της Στρατηγικής της Λισσαβόνας στο πεδίο των συνταξιοδοτικών πολιτικών: η συνέργεια μεταξύ πρώτου και δεύτερου πυλώνα.* Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική», Επιβλ. Καθηγ. Ηρώ Νικολακοπούλου – Στεφάνου (Αθήνα: Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο).
37. **Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Η. (2002)** *Η Κοινωνική Ευρώπη. Ελλείμματα και Προοπτικές* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών).
38. **Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Η. (2006)** *Η κοινωνική πολιτική: προσδοκίες και επιτεύγματα* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών).
39. **Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Η. (2006α)** «Ο Συντονισμός των Πολιτικών Απασχόλησης». Στο Στεφάνου, Κ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Γ΄, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές, Το Ρυθμιστικό Πλαίσιο* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης).
40. **Περράκης, Σ. (2007)** *Διαστάσεις του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα).
41. **Πρέκα, Β. (2004)** *Τοπικές Πολιτικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στα πλαίσια της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού.* Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική», Επιβλ. Καθηγ. Ηρώ Νικολακοπούλου – Στεφάνου, (Αθήνα: Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο).
42. **Στεφάνου, Α. Κ. (1994)** «Η συμμετοχή του πολίτη στον ευρωπαϊκό δημόσιο χώρο». *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τευχ.17-18.

43. **Στεφάνου, Α. Κ. (1999)** *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης, Τόμος Γ΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 4η Αναθεωρημένη έκδοση).

44. **Στεφάνου, Α. Κ. (2001)** *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, Τόμος Α΄* (Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 5η Αναθεωρημένη έκδοση).

45. **Στεφάνου, Κ. (2006α)** «Στόχοι και μέθοδοι της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Θ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ).

46. **Στεφάνου, Κ. (2006β)** «Προστασία Καταναλωτών Ι: Προστασία της Υγείας και της Ασφάλειας των Καταναλωτών. Τεχνικές Προδιαγραφές Προϊόντων-Τυποποίηση». Στον ίδιο (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Γ΄ Τόμος, Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές – Το ρυθμιστικό πλαίσιο* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης).

47. **Στεφάνου, Κ. και Μοσχονάς, Α. (2006)** «Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ).

48. **Τσινισιζέλης, Μ. (1994)** «Ομάδες Συμφερόντων, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τευχ.17-18.

49. **Τσινισιζέλης, Μ. και Χρυσοχόου, Δ. (2006)** «Η μελέτη της Ευρωπαϊκής Πολιτείας». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ).

50. **Χίου – Μανιατοπούλου, Θ. (2008)** *Η μεταρρυθμιστική συνθήκη της Λισαβώνας* (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης).

51. **Χρυσομάλλης, Μ. (2001)** «Οι Κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων». Στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ. και Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Α΄ Τόμος, Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση* (Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2η έκδ).

17.3 Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία

52. **Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A. M. και Duncan, S. (2000)** "The Concept of Legalization". *International Organization*, Τόμ. 54, No.3, σσ. 401 – 419.
53. **Alesina, A. και Perotti, R. (2004)** "The European Union: a Politically Incorrect View". *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 10342, (Cambridge, Mass.) διαθέσιμο http://post.economics.harvard.edu/faculty/alesina/papers/europeanunionfeb04.pdf
54. **Almer, J. και Rotkirch, M. (2004)** *European Governance: An Overview of the Commission's Agenda for Reform* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, October 2004).
55. **Armingeon, K. και Beyeler, M. (2004)** *The OECD and European Welfare States* (Cheltenham, UK και Northampton, MA, USA: Edward Elgar).
56. **Amstrong, K. (2002)** "Rediscovering civil society: the European Union and the White Paper on Governance". *European Law Journal*, Τόμ.8, No. 1, σσ. 102 – 132.
57. **Arrowsmith, J., Sisson, K. και Marginson, P. (2004)** "What can 'benchmarking' offer the open method of co – ordination?". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2.
58. **Atkinson, B. A., Marlier, E. και Nolan, B. (2004)** "Indicators and Targets for Social Inclusion in the EU". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 42, No. 1.
59. **Baldwin, R. και Martin, C. (1999)** *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (Oxford: Oxford University Press).
60. **Bartolini, S. (2004)** *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation state and European Union* (Oxford: Oxford University Press).
61. **Begg, I., Berghman, J., Chassard, Y., Kosonen, P., Madsen, P. K., Matsaganis, M., Mayes, D., Muffels, R., Salais, R. και Tsakloglou, P. (2001)** *Social Exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU* (South Bank University: European Institute).
62. **Begg, I., Hodson, D. και Maher, H. (2003)** "Economic policy co – ordination in the European Union". *National Institute Economic Review*, Issue 183.
63. **Best, E. (2003)** "Alternative Regulations or Complementary Methods". *Eipascope 1.*
64. **Best, E. (2006)** "Alternative Methods of Regulation in an Enlarging Union". *Third Pan-European Conference, ECPR*, Istanbul, 22 September 2006.
65. **Borrás, S. και Greve, B. (2004)** "New method or just cheap talk?". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 329 – 336.

66. **Borrás, S. και Jacobsson, K. (2004)** "The Open Method of Co – ordination and New Governance Patterns in the EU". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 11, No. 2, σσ. 185 – 208.

67. **Borraz, Ol. (2007)** "Governing Standards: The rise of standardization processes in France and in the EU". *Governance: An international journal of Policy, Administration and Institutions,* Τόμ. 20, No. 1, σσ. 57 – 84.

68. **Bulmer, S. and Padgett, S. (2005)** "Policy Transfer in the European Union: an Institutional Perspective". *British Journal of Political Science.* Τόμ. 35, No. 1, σσ. 103 – 126.

69. **Butt, P. A. (1988)** "The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs". Στο Siedentopf, H. και Ziller, J. (επιμ.) *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States* (London: Sage).

70. **Caporaso, J. (1996)** "The European Union and forms of state: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", *JMCS*, Τόμ. 34, No. 1, σσ. 29 – 47.

71. **Caporaso, J. A. και Wittenbrinck J. (2006)** "The New Modes of Governance and Political Authority in Europe". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 13, No. 4, σσ. 471 – 480.

72. **Casey, B. H. (2004)** "The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State". *International Journal of Industrial Relations,* Τόμ. 10, No. 3, σσ. 329 – 352.

73. **Checkel, J. T. (2001)** "Why Comply? Social Learning and European Identity Change". *International Organization*, Τόμ. 55, No. 3, σσ. 553 – 588.

74. **Citi, M. και Rhodes, M. (2007)** "New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences". *European Governance Papers (EUROGOV),* No. N-07-01, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf.

75. **Coase, R.H. (1960)** *"*The Problem of Social Cost*", Journal of Law and Economics*, Τόμ. 3, No.1, σσ. 1 – 44.

76. **Conant, L. (2002)** *Justice Contained: Law and Politics in the European Union* (Ithaca και London: Cornell University Press).

77. **De Búrca, G. και Scott, J. (2000)** *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility* (London: Hart Publishing).

78. **De Búrca, G. (2003)** "The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union", *European Law Review* 28. Διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/deburca.pdf.

79. **De la Porte, C. και Pochet, P. (επιμ.) (2002)** *Building Social Europe through the Open Method of Co – Ordination* (Brussels: European University Institute).

80. **De la Porte, C. και Nanz, P. (2004)** "The OMC – a deliberative democratic mode of governance? The cases of employment and pensions". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 267 – 288.

81. **Dimitrakopoulos, D. (2001)** "The transposition of EU law: 'post – decisional politics' and institutional autonomy". *European Law Journal,* Τόμ. 7, No 4, σσ. 442 – 458.

82. **Dinan, D. (2002)** "Institutions and Governance 2001-2002". Στο Wiessala, G. και Edwards, G. (επιμ.) *The European Union: Annual Review of the EU 2001/2002* (Bristol: Blackwell Ltd).

83. **Dolowitz, D. P. και Marsh, D (1996)** "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies,* Τόμ. 44, No. 2, σσ. 343 – 357.

84. **Dolowitz, D. P. και Marsh, D. (2000)** "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy – Making". *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* Τόμ. 13, No. 1, σσ. 5 – 24.

85. **Dorf, M. C. και Sabel, C. F. (1998)** "A Constitution of Democratic Experimentalism". *Columbia Law Review,* Τόμ. 48, No. 2, σσ. 5 – 24.

86. **Eberlein, B. και Kerwer, D. (2004)** "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 42, No. 1, σσ. 121 – 142.

87. **Eckardt, M. (2005)** "The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of its Effects on Pension Reforms". *Journal of European Social Policy,* Τόμ. 15, No. 3, σσ. 247 – 267.

88. **Egeberg, M. (επιμ.) (2006)** *Multilevel Union Administration. The Tranformation of Executive Politics in Europe* (London: Palgrave).

89. **Eising, R. και Kohler – Koch, B. (1999)** "Introduction: Network Governance in the European Union". Στο Kohler – Koch, B. και Eising, R. (επιμ.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge).

90. **Falkner, G. (1998)** *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community* (London: Routledge).

91. **Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. και Leiber, S. (2005)** *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* (Cambridge: Cambridge University Press).

92. **Featherstone, K. και Radaelli, C. M. (επιμ.) (2003)** *The Politics of Europeanization.* (Oxford: Oxford University Press).

93. **Follesdal, A. και Hix, S. (2005)** "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *European Governance Papers*, No. C-05-01, March 2005, σελ. 3 – 27, διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf.

94. **Franchino, F. (2002)** "Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 9, No. 5, σσ. 731 – 762.

95. **Frank, R. και Greenstein, R. (επιμ.) (2004)** *Gouvernance et Identités en Europe* (Bruxelles: Bruylant).

96. **Geradin, D., Mitrias, V. και Petit, N. (2002)** "Regulatory Agencies in the European Union : A Critical Review". Στο Κοζύρης, Φ. Ι. και Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.) *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών, Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού* (Πρακτικά Ημερίδας 29/10/2002, Κείμενα Έρευνας 11, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου).

97. **Geradin, D. και Petit, N. (2004)** "The Development of Agencies at EU & National Levels: Conceptual Analysis & Proposals for Reform". *Jean Monnet Working Paper,* No. 01/04, Διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.pdf.

98. **Goetschy, J. (2003)** "The European Employment Strategy, multi – level governance and policy co – ordination: past, present and future". Στο Zeitlin, J. και Trubek, D. (επιμ.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, (Oxford: Oxford University Press).

99. **Goldstein, J., Miles, K., Keohane, R. O. και Slaughter, A. M. (2000)** "Introduction: Legalization and World Politics". *International Organization,* Τόμ. 54, No. 3, σσ. 385 – 399.

100. **Gornitzka, Å. (2005)** "Can Policies be Coordinated Cross – Nationally in Areas of National Sensitivity? The Embryonic Case of Education Policy, Europe and the Open Method of Coordination". *NOPSA Conference,* Reykjavik 11 – 13 August.

101. **Gornitzka, Å. και Sverdrup U. (2008)** "Who are the experts? The informational basis of EU decision – making". *ARENA Working Paper*, No. 14.

102. **Gornitzka, Å. και Sverdrup U. (2008)** "Who consults? The configuration of expert groups in the European Union". *West European Politics*, Τόμ. 31, No. 4, σσ. 725 – 750.

103. **Grant, W. (1993)** "Pressure Groups and the European Community: An Overview". Στο Mazey, S. και Richardson, J. (επιμ.) *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press).

104. **Greenwood, J. (1997)** *Representing interests in the European Union* (Basingstoke: Palgrave).

105. **Groenendijk, N. S. (2004)** "The Use of Benchmarking in EU Economic and Social Policies". *Danish Association for European Studies*, University of South Denmark, Odense, September 24 – 25.

106. Grosse, T. (2005) "Inception Report: Democratization, Capture of the State and New Forms of Governance in CEE Countries". *NEWGOV Deliverables*, Reference Number 17/D2.

107. Grossman, G. M. και Krueger, A. B. (1995) "Economic Growth and the Environment". *Quarterly Journal of Economics*, Τόμ. 110, No. 2, σσ. 353 – 377.

108. **Harlow, C. (2002)** *Accountability in the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

109. **Hartwig, I. και Meyer, C. O. (2002)** "Towards deliberative network governance? Theorizing socio – economic policy co – ordination in the European Union". *GOVECOR*, 2002, διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.govecor.org.

110. **Héritier, A. (2001)** "New Modes of Governance in Europe. Policy Making without Legislating", *Max – Planck Project Group*, Bonn, Preprint 2001/14.

111. **Héritier, A. (2002)** "New Modes of Governance in Europe: Policy – Making without Legislating?" Στο Héritier, A. (επιμ.) *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (Lanham: Rowman and Littlefield).

112. **Héritier, A. (2003)** "New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness". Στο Börzel, T. A. και Cichowski, R. A. (επιμ.) *The State of the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

113. **Héritier, A. και Eckert, S. (2007)** "New modes of governance in the shadow of hierarchy: self regulation by industry in Europe". *European University Institute, Working Papers RSCAS* 2007/20.

114. **Hix, S. (1998)** "The study of European Union II: the 'new governance' agenda and its rival". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 5, No. 1, σσ. 38 – 65.

115. **Hix, S. (2005)** *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2nd edition).

116. **Hodson, D. (2004)** "Macroeconomic Coordination in the Euro – Area: the Scope and Limits of the Open Method". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 11, No. 2, σσ. 231 – 48.

117. **Hodson, D. και Maher, I. (2001)** "The Open Method as a New Mode of Governance: the Case of Soft Economic Policy Coordination". *Journal of Common Market Studies,* Τόμ. 39, No. 4, σσ. 719 – 46.

118. **Hodson, D. και Maher, I. (2004)** "Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 11, No. 5, σσ. 798 – 813.

119. **Jacobsson, K. (2002)** "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States. The Case of EU Employment Policy". *SCORE*, Research Report No. 4.

120. **Jessop, Bob (2003)** "Governance and Meta – governance. On Reflexivity, requisite variety and requisite irony". Στο Bang, H. (επιμ.) Governance as Social and Political Communication, σσ. 101 – 116 (Manchester: Manchester University Press).

121. **Joerges, C. (2002)** "Deliberative Supranationalism: Two Defenses". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 32 – 63.

122. **John, P. (1999)** *Analysing Public Policy* (London: Printer).

123. **Jordan, A. (1999)** "European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down?". *Journal of Common Market Studies,* Τόμ. 37, No. 1, σσ. 13 – 37.

124. **Jordana, J. και Levi – Faur, D. (2004)** *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

125. **Kaiser, R. και Prange, H. (2002)** "A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi – level Governance System". *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 6, No. 18, 2002, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm.

126. **Kaiser, R. και Prange, H. (2004)** "Managing diversity in a system of multi – level governance". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 11, No. 2, σσ. 249 – 266.

127. **Kersbergen, K. και van Waarden F. (2004)** "Governance" as a Bridge Between Disciplines: Cross – disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy". *European Journal of Political Research,* No. 43, σσ. 143 – 171.

128. **Kirchner, E. και Schwaiger, K. (1981)** *The Role of Interest Groups in the European Community* (Aldershot: Gower).

129. **Knill, C. και Lehmkuhl, D. (1999)** "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanisation". *European Integration Online Papers (EIoP)*, Τομ. 3, No. 7, διαθέσιμο online στην ηλ. διεύθυνση http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm.

130. **Knill, C. και Lenschow, A. (2000)** *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems* (Manchester: Manchester University Press).

131. **Knill, C. και Lenschow, A. (2004)** "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation". Στο Jordana, J. και Levi – Faur, D. (επιμ.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

132. **Kohler – Koch, B. (1996)** "Catching up with change: the transformation of Governance in the European Union". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 13, No. 3, σσ. 359 – 380.

133. **Kohler – Koch, B. (1999)** "The Evolution and Transformation of European Governance". Στο Kohler – Koch, B. και Eising, R. (επιμ.) *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge).

134. **Kohler – Koch, B. (2005)** "European governance and system integration". *European Governance Papers*, No. C-05-01, March 2005, σελ. 3 – 19, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf.

135. **Kok, W. (2003)** "Jobs, Jobs, Jobs: Report of the Employment Taskforce". Brussels, November. Στο http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf

136. **Kraemer, L. (2003)** "Environment Related Processes". Στο Meuleman, L. et al. (επιμ.) *Environmental Governance in Europe* (Utrecht: Lemma Publishers).

137. **Kröger, S. (2004)** "Let's Talk About It: Theorizing the OMC (Inclusion) in Light of its Real Life Application". *Paper for the 2004 Meeting of the Jean Monnet Chair of the Institut d' Études Politiques*, Paris, 11 June.

138. **Kuznets, S. (1955)** "Economic Growth and Income Inequalities". *American Economic Review*, No. 45, σσ. 1-28.

139. **Lebessis, N. και Paterson, J. (1999)** *A Learning Organisation for a Learning Society: Proposals for Designing Tomorrow's Commission* (Bruxelles: European Commission Forward Studies Unit).

140. **Lenschow, A. (2002)** "New Regulatory Approaches in 'Greening' EU Policies". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 95 – 112.

141. **Lenschow, A. (2007)** "Environmental policy in the EUQ Bridging Policy, Politics and Politics Dimensions". Στο Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. και Rosamond, B. (επιμ.) *Handbook of European Union Politics*, (London: Sage Publ).

142. **Majone, G. (1996)** *Regulating Europe* (London and New York: Routledge).

143. **Majone, G. (2001)** "A European regulatory state?". Στο Richardson, J. (επιμ.) *European Europe. Policy and Power Policy – Making* (London: Routledge).

144. **Majone, G. (2002a)** "The European Commission: The limits of centralization and the perils of parliamentarization". *Governance: an international Journal of Policy, Administration and Institutions*, Τόμ. 15, No. 3, σσ. 375 – 392.

145. **Majone, G. (2002b)** "Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Policy". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 3, σσ. 319 – 339.

146. **Marcussen, M. (2002)** "Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea – game". Στο Armingeon, K. και Beyeler, M. (επιμ.) *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar).

147. **Marin, B. και Mayntz, R. (επιμ.) (1991)** *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt: Campus).

148. **Marks, G. και McAdam D. (1996)** "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union". Στο Marks, G. (επιμ.) *Governance in the European Union* (London: SAGE Publications).

149. **Mazey, S. και Richardson J. (2006)** "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game". Στο Mazey, S. και Richardson, J. (επιμ.) *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford Univerity Press).

150. **McNamara, K. (2002)** "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation". *West European Politics*, Τόμ. 25, No. 1, σσ. 47 – 76.

151. **Mol, A., Liefferink, D. και Lauber V. (2000)** "Introduction". Στο Mol, A., Lauber, V. και Liefferink, D. (επιμ.) *The Voluntary Approach to Environmental Policy: Joint Environmental Policy – making in Europe* (Oxford: Oxford University Press).

152. **Möllers, Christoph (2006)** "European Governance: Meaning and Value of a Concept". Common Market Law Review, Τομ. 43, No. 2, σσ. 313 – 336.

153. **Monar, J. (2005)** "New Modes of Governance? Some Hypotheses Arising from the Justice and Home Affairs Domain". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 – 31 May 2005.

154. **Moravcsik, A. (2002) "**In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union". *Journal of Common Market Studies*, Τόμ. 40, No. 4, σσ. 856 – 889.

155. **Moravcsik, A. (2005)** "The European Constitutional Compromise and the Neo-Functionalist Legacy". *Journal of European Public Policy*, Τόμ. 12, No. 2, σσ. 349 – 386.

156. **Morelli, P., Padoan, P. C. και Rodano, L. (2002)** "The Lisbon Strategy to the New Economy: Some Economic and Institutional Aspects". *XIV Villa Mondragone International Economic Seminar*, Rome, June 27.

157. **Mosher, J. S. και Trubek D. M. (2003)** "Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy". *Journal of Common Market Studies,* Τόμ. 41, No. 1, σσ. 63 – 88.

158. **Naurin, D. (2004)** "Transparency and Legitimacy". Στο Dobson, L. και Follesdal, A. (επιμ.) *Political Theory and the European Constitution* (London: Routledge).

159. **NEWGOV (2004)** *Integrated Project "New Modes of Governance" – Description of Work* (Florence: European University Institute).

160. **Nugent, N. (2003)** *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση* (Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας).

161. **Obradovic, D. και Lavranos, N. (επιμ.) (2007)** *Interface between EU Law and National Law* (Groningen: Europa Law Publishing, The Hogendorp Papers No. 7).

162. **Olsen, J. P. (2003)** "Towards a European administrative space". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 10, No. 4, σσ. 506 – 531.

163. **Olsen, J. P. (2008)** "EU Governance: Where do we go from here?" *ARENA Working Paper* No.1.

164. **Okma, K. και Berghman, J. (2003)** "The Open Method of Co – ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics". *European Journal of Social Security*, Τόμ. 8, No. 2, σσ. 175 – 198.

165. **Peters, B. Guy (2008)** *The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing* (Vienna: Institute for Advanced Studies, Political Science Series No. 114).

166. **Pierre, J. (2000)** "Introduction: Understanding Governance". Στο Pierre J. (επιμ.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Governance* (Oxford: Oxford University Press).

167. **Pigou, A. C. (1932)** *The Economics of Welfare* (London: McMilan and Co).

168. **Pochet, P. (2005)** "The Open Method of Co – ordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective". Στο Zeitlin, J. και Pochet, P. *The Open Method of Co – ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Bruxelles: Peter Lang).

169. **Radaelli, C. M. (2000)** "Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Τόμ. 13, No. 1, σσ. 1 – 27.

170. **Radaelli, C. M. (2003)** *The Open Method of Coordination: a New Governance Architecture for the European Union?* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies).

171. **Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (2004)** *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for growth and employment* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Νοέμβριος 2004).

172. **Rhodes, R. A. W. (1997)** *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (London: Open University Press).

173. **Rhodes, M. (2005)** "The Scientific Objectives of the NEWGOV Project: A Revised Framework". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 May – 31 May 2005, Florence.

174. **Rhodes, M. (2005α)** "Employment policy: between efficacy and experimentation". Στο Wallace, H., Wallace, W. και Pollack, M. (επιμ.) *Policy – Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 5η έκδοση).

175. **Rodrigues, M. J. (2001)** "The Open Method of Co – ordination as a new governance tool". *Europa Europe*, Special Issue, No. 2 – 3, Fondazione Istituto Gramsci, Rome.

176. **Rosenau, J. N. (1992)** "Governance, Order, and Change in World Politics". Στο Rosenau, J. N. και Czempiel, E. O. (επιμ.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

177. **Ryfe, D. M. (2005)** "Does Deliberative Democracy Work?". *Annual Review of Political Science,* No. 8, σσ. 49 – 71.

178. **Sabel, C. F. και Cohen J. (1997)** "Directly – Deliberative Polyarchy". *European Law Journal,* Τόμ. 3, No. 4, σσ. 313 – 340.

179. **Sapir, A. et al. (2004)** *An Agenda for a Growing Europe* (Oxford: Oxford University Press).

180. **Sargent, J. A. (1985)** "Corporatism and the European Community". Στο Grant, W. (επιμ.) *The Political Economy of Corporatism* (London: Macmillan).

181. **Scharpf, F. W. (1997)** *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder: Westview).

182. **Scharpf, F. W. (1999)** *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press).

183. **Scharpf, F. W. (2002)** "Legitimate diversity: the new challenge of European integration". *Cahiers Européens de Sciences Po*, No. 1, σσ. 35 – 62.

184. **Scharpf, F. W. (2002α)** "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity". *Journal of Common Market Studies,* Τόμ. 40, No. 4, σσ. 645 – 70.

185. **Schäfer, A. (2004)** "Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was Introduced to EU Policy – Making". *European Integration online Papers (EIoP)*, No. 8/13. Διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm.

186. **Schliessner, U. (2004)** *European Social Dialogue: achieving successful H&S regulation*, (Brussels: *IMA Europe*).

187. **Schludi, M. (2003)** "Chances and Limitations of 'Benchmarking' in the Reform of Welfare State Structures – the Case of Pension Policy". *University of Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.* Διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://www.uva-aias.net/files/working_papers/WP10.pdf.

188. **Schmitter, C. P. (2000)** *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* (Lanham: Rowman and Littlefield).

189. **Scott, J. και Trubek, M. D. (2002)** "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union". *European Law Journal*, Τόμ. 8, No. 1, σσ. 1 – 29.

190. **Senden, L. (2004)** *Soft Law in European Community Law* (Oxford: Hart Publishing).

191. **Senden, L. (2005)** "Self-regulation and co-regulation in European law: Where do they meet?". *Electronic Journal of comparative law*, Τόμ. 9, No.1, σσ. 1-26. Διαθέσιμο online στην ιστοσελίδα: www.ejcl.org.

192. **Smismans, S. (2004)** *Law, Legitimacy, and European Governance. Functional Participation in Social Regulation* (Oxford: Oxford University Press).

193. **Smismans, S. (2006)** "New Modes of Governance and the Participatory Myth". *European Governance Papers*, No. N-06-01.

194. **Snyder, F. (επιμ.) (2003)** *L'Union Européenne et la Gouvernance – The European Union and Governance. Première Rencontre Internationale des Jeunes Chercheurs (RIJC) – First International Workshop of Young Scholars (WISH)* (Bruxelles: Bruylant).

195. **Sørensen, Eva (2006)** "Meta – governance: The changing roles of politicians in processes of democratic governance". *American Review of Public Administration*, Τομ. 36, No. 1, σσ. 98 – 114.

196. **Stephanou, A. C. (2006)** "La nouvelle gouvernance européenne: bilan et perspectives". *Cahiers de Droit Européen,* Τόμ. 42, No 5 – 6, σσ. 581 – 627.

197. **Streeck, W. (1997)** "Industrial Citizenship under Regime Competition: The Case of the European Works Councils". *Journal of European Public Policy,* Τόμ. 4, No. 4, σσ. 643 – 664.

198. **Streeck, W. και Schmitter, P. C. (1985)** "Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order". Στο

Streeck, W. και Schmitter, P. C. (επιμ.) *Private Interest Government: Beyond Market and State* (London: Sage).

199. **Sybe, A. de V. (2006)** *Tensions within the Internal Market. The Functioning of the Internal Market and the Development of Horizontal and Flanking Policies* (Groningen: Europa Law Publishing).

200. **Teló, M. (2002)** "Governance and government in the European Union. The open method of co – ordination". Στο Rodrigues, M. J. (επιμ.) *The New Knowledge Economy in Europe – A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing).

201. **Torfling, Jacob (2005)** "Governance Network Theory: Towards a Second Generation". *European Political Science*, Τόμ. 4, No. 3, σσ. 305 – 315.

202. **Treib, O., Böhr, H. και Falkner, G. (2005)** "Modes of Governance: A Note towards Conceptual Clarification". *European Governance Papers (EUROGOV)* No. N – 05 – 02.

203. **Trubek, D. και Mosher, J. (2001)** *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model.* Διαθέσιμο online στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html

204. **Usui, Y. (2005)** "New Modes of Governance and the Climate Change Strategy in the European Union: Implications for Democracy in Regional Integration". *1st CREP International Workshop*, Tokyo 12 – 13 September.

205. **Walker, N. (2005)** "The Legal Dimension of New Modes of Governance: Background Information". *NEWGOV* Consortium Conference, 30 May – 31 May 2005, Florence.

206. **Wallace, H. και Wallace, W. (2000)** *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford Unioversity Press, 4th edition).

207. **Way, C. (2005)** "Political Insecurity and the Diffusion of Financial Market Regulation". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 589, σσ. 125 – 144.

208. **Wessels, W. (2005)** "Emergence and Evolution of Modes of Governance: Designing a Treaty – based Framework – Towards an Index of Integration". *NEWGOV* Cluster 1 Meeting, 30 May – 31 May 2005, Florence.

209. **Wilkinson, D. (1990)** *Greening the treaty: Strengthening environmental policy in the Treaty of Rome* (London: Institute for European Environmental Policy).

210. **Young, A. (2007)** "The Politics of Regulation and the Internal Market". Στο Jorgensen, K. E., Pollack, M. A. και Rosamond, B. (επιμ.) *Handbook of European Union Politics* (London: Sage).

211. **Zeitlin, J. (2005)** "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?". *European Governance Papers*, No. C-05-04, May 2005, σελ. 8 – 10. Διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf.

212. **Zeitlin, J. (2005α)** "The Open Method of Co – ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy". Στο Zeitlin, J., Pochet, P. και Magnusson, L. (επιμ.) *The Open Method of Co – ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E. – Peter Lang).

17.4 Διαδικτυακοί τόποι

1. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l10109.htm
2. http://old.mfa.gr/greek/foreign_policy/eu/eu_future/bible.html
3. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l10107.htm
4. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/consultation_en.htm
5. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/expertise_en.htm
6. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ms_action_en.htm
7. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ii_coord_en.htm
8. http://www.wastenet.net.au/issues/co_reg
9. http://www.daff.gov.au
10. http://www.netalert.gov.au/advice/legal/australian_law/what_is_the_co-regulatory_scheme.html
11. http://eprints.unimelb.edu.au/archive/00000192/01/Chen_paper.pdf
12. http://www.oii.ox.ac.uk/microsites/cybersafety/?view=programme&&day=8&sessionID=10
13. http://www.wastenet.net.au/issues/co_reg
14. http://www.ofcom.org.uk
15. http://europa.eu/scadplus/leg/el/s90003.htm
16. http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/conceptsexamples/index_en.asp
17. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp
18. http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/institutionalcontext/index_en.asp
19. http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/index_en.html
20. http://www.cen.eu/cenorm/homepage.htm
21. http://www.cenelec.org/Cenelec/Homepage.htm
22. http://www.etsi.eu/WebSite/homepage.aspx
23. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=29
24. http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/full.asp?ID=32
25. http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm
26. http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l24101a.htm
27. http://www.minpress.gr/minpress/index/other_pages-2/index_politikes_ston_optikoakoystiko_tomea/ index_proedries/germaniki_proedria-/germaniki_proedria_synedrio_empeirognwmonwn.htm
28. http://www.euractiv.com/en/infosociety/european-internet-regulation-network-launched-world-information-summit/article-114193

29. http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/regulation/synopsis/index_en.asp
30. http://www.newapproach.org/
31. http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/
32. http://csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf
33. http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html
34. http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm
35. http://ec.europa.eu/comm/competition/index_el.html
36. http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/
37. http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/decentral_en.htm
38. http://europa.eu/agencies/index_en.htm
39. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/index_el.htm
40. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_el.htm
41. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/efsa/index_el.htm
42. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/eurofound/index_el.htm
43. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/cedefop/index_el.htm
44. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/eea/index_el.htm
45. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/emea/index_el.htm
46. http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/emsa/index_el.htm
47. www.adae.gr
48. http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753812_home.htm

